Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung

oder

Wie wirkt eine Eingemeindung auf die Polizeiverordnungen des eingemeindeten Bezirks?

Inaugural-Dissertation

der

Juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

ACAD. LIGO BAT. BIBL.

vorgelegt von

H. Koch
aus Crefeld.

Approbiert am 24. Februar 1909.

Tübingen
Druck von H. Laupp jr
1909.

55

Referent: Univ.-Professor Dr. **Rieker.**

Diese Abhandlung erscheint als Heft 3 von Band V der „Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht", herausgegeben von Geh. Justizrat Prof. Dr. Philipp Zorn und Universitäts-Prof. Dr. Fritz Stier-Somlo in Bonn. Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Verzeichnis der benutzten Literatur	VII
A. Einleitung. Ueber die Bedeutung der zu erörternden Frage für die Praxis	1
B. Hauptteil.	
I. Die Ergebnisse der Rechtsprechung.	
1. Bis zum Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 4. Juni 1896	3
2. Die neueren Entscheidungen	14
II. Die Staatspraxis	26
III. Analoge Anwendung der Staatspraxis	35
Schluss. Ergebnis	39

Verzeichnis der benutzten Literatur.

1) Bornhak, Preussisches Staatsrecht. Bd. III.
2) Brie, Dr. Siegfried, Die Legitimation einer usurpierten Staatsgewalt. I. Abt. Heidelberg 1866.
3) Brockhaus, Das Legitimitätsprinzip, Leipzig 1868.
4) Deutsche Juristen-Zeitung, Jahrgang 1907 No. 1.
5) Deutsche Juristen-Zeitung, Jahrgang 1907 No. 7.
6) Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen Bd. XXVIII.
7) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. VI.
8) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. XII.
9) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. XVIII.
10) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. XXXV.
11) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. XXXVII.
12) Goltdammers Archiv für Strafrechtspflege Bd. 40.
13) Jebens (Preussisches Verwaltungblatt Bd. XXII).
14) Johow, Jahrbuch der Entscheidungen des Kammergerichts I. Neue Folge.
15) Karner, Die Veränderung von Gemeindebezirken durch Einverleibung in den Blättern für administrative Praxis, Bd. LVII No. 5, 6, 7, 1907.
16) v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg II. Aufl. I. Bd. Tübingen 1846.
17) Pözl, Dr. Josef, Lehrbuch des Bayrischen Verfassungsrechtes IV. Aufl. München 1870.
18) Preussisches Verwaltungsblatt Bd. XII.
19) Preussisches Verwaltungsblatt Bd. XXII.
20) v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. V. Aufl. I. Bd. Leipzig 1899.
21) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preussen II. Aufl. 1895.
22) Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. III. München 1886.
23) Schmidt, Dr. Richard, Die Verfassung der Rheinischen Landgemeinden III. Aufl. Trier 1907.
24) Weiss, Dr. Karl Eduard, System des öffentlichen Rechts des Grossherzogtums Hessen I. Bd. Darmstadt 1837.
25) Zachariae, Dr. H. A., Deutsches Staats- und Bundesrecht. II. Abt. Göttingen 1842.
26) Zeitschrift für Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung in Bayern. Bd. XI.

Wie wirkt eine Eingemeindung auf die Polizei-Verordnungen des eingemeindeten Bezirks?

A. Einleitung.

Die Frage nach der Wirkung einer Eingemeindung auf die Polizeiverordnungen des eingemeindeten Bezirks ist sowohl praktisch von der grössten Bedeutung, als auch von wissenschaftlichem Interesse. Die Gerichte haben sich in letzter Instanz mit dieser Frage eingehend beschäftigt. Namhafte Schriftsteller des öffentlichen Rechtes haben darüber geschrieben.

Aber die Frage blieb streitig. Es bestehen zwei diametral entgegengesetzte Ansichten.

Nach der einen gilt als Regel der Satz, dass mit der Eingemeindung die für den eingemeindenden Bezirk geltenden Polizeiverordnungen ohne weiteres auch in dem eingemeindeten Bezirk in Kraft treten. Allerdings soll es hievon Ausnahmen geben, aber immer nur Ausnahmen.

Demgegenüber stellt die entgegengesetzte Meinung als Regel hin den Satz, dass bei einer Eingemeindung die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse des eingemeindeten Bezirks von selbst eine Aenderung nicht erfahren, sondern erst geändert werden müssen im zuständigen Wege, damit die Vorschriften der einverleibenden Gemeinde in Kraft treten.

Die bestehende Rechtsunsicherheit verlangt eine einheitliche Regelung solcher Verhältnisse, damit nicht mehr oder minder bedeutende wirtschaftliche Nachteile entstehen.

Nur ein wichtiges Beispiel sei herausgegriffen:

In dem Orte A besteht eine Polizeiverordnung, wonach jeder Inhaber einer Gastwirtschaft angehalten ist, um elf Uhr abends sein Lokal zu schliessen. Zuwiderhandlungen gegen diese Polizeiverordnung werden mit fünf Mark Geldstrafe, im Wiederholungs-

falle mit zwanzig Mark und bei nochmaliger Uebertretung des Verbotes mit Entziehung der Konzession bestraft. Diese in dem Orte A vollkommen zu Recht bestehende Polizeiverordnung ist in dem Nachbarorte B völlig unbekannt.

Darauf wird die Gemeinde B der Gemeinde A im Wege der Eingemeindung einverleibt.

Es müsste sich nun nach der ersten Auffassung die Polizeiverordnung von A unmittelbar auf B ausdehnen, ohne dass eine neue Bekanntmachung erforderlich wäre.

Nimmt man nun weiter an, dass auch in B eine polizeiliche Vorschrift besteht, welche den Schluss der Wirtschaften auf elf Uhr festsetzt, auf deren Uebertretung jedoch nur Geldstrafen stehen, so könnte es sich bei ersterer Auffassung ereignen, dass ein Wirt aus B, der zweimal mit Geldstrafen belegt ist, wegen Nichteinhaltens der Polizeistunde, ohne von der Existenz der in A angedrohten Konzessionsentziehung zu wissen, von dieser betroffen wird, weil sich der Geltungsbereich dieser polizeilichen Vorschrift mit der Eingemeindung B.s ipso iure auf dieses ausgedehnt habe.

Es steht also in diesem Falle vielleicht die wirtschaftliche Existenz einer Person in Frage, während nach der entgegengesetzten Ansicht ein solcher Nachteil ohne vorherige Bekanntmachung nicht möglich ist.

Das zeigt zur Genüge die Wichtigkeit der oben aufgeworfenen Frage.

Da es im vorliegenden Falle an einer gesetzlichen Vorschrift, die auf die gegebenen Umstände zuträfe, vollkommen mangelt, ist es schwierig, eine gänzlich sichere Antwort auf die gestellte Frage zu geben. Es ist nur möglich, aus allgemeinen, rechtlichen Gesichtspunkten sich für die eine oder andere Auffassung zu entscheiden.

Zu diesem Zwecke ist es vor allem erforderlich, nachzuforschen, worauf die einzelnen Meinungen ihr vermeintliches Recht stützen.

Die erstgenannte Auffassung, dass der eingemeindete Bezirk ohne weiteres von dem Rechte des eingemeindenden ergriffen wird, hat ihren Hauptausdruck gefunden in der Rechtsprechung des Preussischen Oberverwaltungsgerichtes, das im Prinzip bis zu seiner letzten Entscheidung vom 3. April 1906 an der obigen Auffassung festgehalten hat, wenn schon in den Entscheidungsgrün-

den vielfach Verschiedenheiten festgestellt werden können.

Als Hauptgegner des Preussischen Oberverwaltungsgerichts kommt bezüglich dieser Streitfrage in Betracht das Kammergericht, das in seiner gesamten bisherigen Rechtsprechung den gerade entgegengesetzten Standpunkt vertreten hat.

Dass bei einer so entscheidenden Frage die Wissenschaft nicht müssig blieb, ist schon eingangs erwähnt. Es waren nicht Geringere als Bornhak und vor allem Rosin, welche diese wichtige Frage zum Gegenstande feinsinniger Betrachtungen gemacht und damit den richterlichen Entscheidungen den erforderlichen wissenschaftlichen Rückhalt gegeben haben.

Die Ergebnisse aller dieser Untersuchungen bezüglich der zu behandelnden Streitfrage kritisch zusammengestellt zu haben, ist das Verdienst des erfahrenen Praktikers sowohl, als auch scharfen Denkers Dr. A. W. Jebens.

B. Hauptteil.

I. Die Ergebnisse der Rechtsprechung.

1. Bis zum Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 4. Juni 1896.

In dem vorliegenden Falle handelt es sich nicht um die Auslegungsmöglichkeit einer gesetzlichen Vorschrift; an einer solchen mangelt es gänzlich. Wenn auch das Oberverwaltungsgericht in einigen Entscheidungen geglaubt hat, sich auf Vorschriften einmal der Städteordnung vom 30. Mai 1853 und anderseits auf die Vorschriften des Allgemeinen Landrechts beziehen zu können, so scheint es doch später in dieser Argumentation selbst wenig Stichhaltiges erblickt zu haben, da die betreffenden Beweismomente in den späteren Entscheidungen völlig wegfallen. In anderen Entscheidungen hat das Oberverwaltungsgericht nur allgemeine Gesichtspunkte gewürdigt.

Im übrigen geben die Urteile des Oberverwaltungsgerichtes ein interessantes Bild langsamer, aber stetiger Fortentwicklung.

Zum ersten Male beschäftigte sich das Oberverwaltungsgericht mit der Frage, ob und wie eine Eingemeindung auf ein, in einem Bezirke geltendes öffentliches Recht einwirke, bei Gelegenheit der Frage, ob der Anlieger einer Strasse eines Bezirkes, der erst später mit Berlin vereinigt worden ist, dieselbe Unterhaltungspflicht bezüglich des Bürgersteigs habe, wie die Bewohner des eingemeindenden Bezirks Berlin. Dies geschah in dem Urteil des Ober-

verwaltungsgerichtes vom 18. März 1880[1]).

Gegenüber den Ausführungen über die Frage, ob eine Unterhaltungspflicht des Bürgersteigs seitens der Adjazenten überhaupt bestehe, ist die Frage, wie die Eingemeindung des betreffenden Bezirkes auf das Bestehen oder Nichtbestehen wirke, nur kurz gestreift.

Es scheint daraus hervorzugehen, dass damals die weitgehende Bedeutung dieser wichtigen Frage noch nicht genügend gewertet worden ist.

Das Urteil vom 18. März 1880 nimmt mit grosser Bestimmtheit an, dass es sich bei dieser Frage lediglich um einen einfachen Schluss aus dem § 2 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 handele und meint, der Umstand, dass die Grundstücke, um welche es sich damals handelte, erst durch die allerhöchste Kabinettsordre vom 28. Januar 1860 mit dem Stadtbezirke von Berlin vereinigt worden seien, sei auf die Entscheidung der Sache nicht von Einfluss. Aus dem § 2 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 ergebe sich, dass nur „privatrechtliche“ Verhältnisse durch eine derartige Veränderung nicht berührt werden sollen, dass dagegen die „öffentlichen Verhältnisse“, nach den für den gesamten Stadtbezirk geltenden Normen zu regeln seien. Zum Vergleiche zieht das Urteil dann an den § 1 Abs. VI des Gesetzes vom 14. April 1856 GS. S. 359 und den § 5 der Kreisordnung vom 30. Dezember 1872. Zur weiteren Erläuterung seiner Entscheidung glaubt das Oberverwaltungsgericht in diesem Urteil noch beifügen zu müssen, dass die Grundbesitzer, die nach der Vereinigung mit dem Stadtbezirke an allen städtischen Rechten der Berliner Grundbesitzer teilnähmen und die Lasten derselben zu tragen hätten, ebenso auch von der im Jahre 1860 bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Unterhaltung des Bürgersteiges ergriffen würden. Die jene Verpflichtung näher regelnde Polizeiverordnung vom 17. Januar 1873 finde daher auch auf den vorliegenden Fall mit voller Rechtsgültigkeit Anwendung.

Es ist demnach in dieser Entscheidung offen und klar der Satz aufgestellt, dass bei einer Eingemeindung das öffentliche Recht und besonders die Polizeiverordnungen des eingemeindenden Bezirks sich ohne weiteres auf das Gebiet des einverleibten ausdehnen.

Diesen Standpunkt hat das Oberverwaltungsgericht in der

---

1) Entscheidungen des Ober-Verw.Ger. Bd. VI S. 212 ff.

Folge nicht mehr verlassen und verweist in seiner späteren Judikatur häufig auf das obige Urteil, gleichsam als Grundlage für alle weiteren Entscheidungen.

Bei näherem Zusehen erscheint es aber als ein sehr gewagtes Beginnen, aus der Vorschrift des § 2 der Städteordnung von 1853, welche die Worte enthält, „dass bei Gebietsveränderungen die privatrechtlichen Verhältnisse unberührt bleiben müssen“ herauslesen zu wollen, dass per argumentum e contrario einer Störung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse des eingemeindeten Teiles keine Schranken entgegenständen. Jebens[1]) stellt fest, dass aus dieser Bestimmung ein mehreres nicht herausgelesen werden könne, als dass die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse eines eingemeindeten Bezirkes nicht gerade ungestört bleiben müssen, was jedoch keineswegs den Schluss rechtfertige, dass diese öffentlich-rechtlichen Verhältnisse ipso iure geändert würden.

Damit dürfte einer Berufung auf diese Gesetzesvorschrift der Boden gänzlich entzogen sein.

Allein die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichtes scheinen damals auf keinen merklichen Widerstand gestossen zu sein, denn als 10 Jahre später dieselbe Frage den Gerichtshof beschäftigte — es handelte sich um die Frage, ob die Grundstückseigentümer der ehemaligen, jetzt mit der Stadt Striegau durch allerhöchste Kabinettsordre vom 21. Dezember 1873 vereinigten Landgemeinde Alt-Striegau ebenfalls durch die in Stadt Striegau geltende Strassenordnung vom 10. März 1858 zur Reinerhaltung der Strassenrinnsteine verpflichtet seien — verwies er in seiner Entscheidung vom 13. Dezember 1890[2]) einfach auf die obige Entscheidung vom 18. März 1880, ohne weitere Entscheidungsgründe anzugeben.

Nicht so die folgende Entscheidung, welche derselbe Gerichtshof schon bald darauf in derselben Frage gefällt hat. In dem Urteil vom 26. Juni 1894 meint das Oberverwaltungsgericht, die Konsequenz, dass die einer Gemeinde infolge einer Bezirksveränderung einverleibten Grundstücke und deren Besitzer in die öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten der Gemeinde, zu der sie fortan gehören, ohne weiteres eintreten, entspringe unmittelbar aus dem neuen Verhältnis der Inkorporation. Dabei nimmt das Oberverwaltungsgericht noch Bezug auf den Ministerialerlass vom

1) A. a. O. S. 509 ff.

2) Vgl. Preuss. Verw.Bl. Bd. XXII S. 509 ff.

13. April 1812, sowie auf den von der Grundverfassung der Korporationen und Gemeinden handelnden Satz des Allgemeinen Landrechts Teil II Titel VI § 37: dass jedes in die Korporation eintretende Glied sich eben dadurch den Verfassungen derselben unterwerfe.

Aber die Heranziehung dieser Bestimmung des allgemeinen Landrechts erwies sich als ebenso haltlos wie die früher angezogenen gesetzlichen Bestimmungen. Es ist auch schlechterdings unmöglich, alle Verhältnisse, die für eine Korporation als Personengesamtheit mit juristischer Persönlichkeit gelten, ohne weiteres auf die Gemeinde als solche zu übertragen. Es ist schon allein bedenklich, den Eintritt in eine Korporation und damit die Unterwerfung unter bestimmte Verfassungsnormen, die von jedem einzelnen auf Grund freier Entschliessung erfolgt, zu identifizieren mit der Einverleibung seiner Personengesamtheit, wie sie die Gemeinde darstellt, in eine andere, besonders da diese Einverleibung nicht notwendig auf freier Entschliessung zu beruhen braucht.

Schliesslich wird in dem oben angeführten Urteil vom 26. Juni 1894 noch erwähnt, dass bei Nichtannahme der ipso-iure-Ausdehnung das geltende Lokalrecht gültig bleiben müsste, samt den dadurch hervorgerufenen Verhältnissen, und dadurch gerade ein Erfolg herbeigeführt würde, dessen Beseitigung im öffentlichen Interesse der Akt der Veränderung bezweckt habe.

Wenn es tatsächlich der Zweck der Eingemeindung ist, alle anders gestalteten Verhältnisse des eingemeindeten Bezirkes zu beseitigen, so wird dieser Zweck zwar durch eine Nicht-ipso-iure-Ausdehnung sämtlicher Polizeiverordnungen nicht erreicht. Aber selbst, wenn dem nicht ganz andere Bedenken entgegenstünden, würde dieses Argument sicherlich nicht zu einer Annahme des ipso-iure-Ausdehnungsprinzips genügen, besonders da, wie später zu zeigen ist, die erstrebte Vereinheitlichung leicht durch entsprechende Massnahmen zu erreichen ist.

Auch aus dem vorstehenden Urteil lässt sich klar erkennen, dass das Oberverwaltungsgericht nur die Möglichkeit kennt, dass mit der Eingemeindung das öffentliche Recht des eingemeindenden Bezirkes sich ohne weiteres auf das eingemeindete Gebiet ausdehnt.

Bis zum Jahre 1900 lässt sich in der Judikatur des Oberverwaltungsgerichtes diese allgemeine Regel der ipso-iure-Ausdehnung verfolgen. Zwar gehen die späteren Entscheidungen desselben Gerichtshofes keineswegs von dieser Regel ab, aber allmäh-

lich dringt doch der Gedanke durch, einmal diese Regel nicht ausnahmslos gelten zu lassen, und ferner dieselbe auf andere Grundlagen zu gründen, als auf die bis dahin angezogenen gesetzlichen Bestimmungen. Immerhin aber kann mit SCHULTZENSTEIN [1]) die Judikatur des Oberverwaltungsgerichtes als „eine im wesentlichen gleichmässige“ bezeichnet werden.

Einen Uebergang von der bisher geradezu schroff ausgesprochenen Ansicht zu der Ansicht, wie sie sich in den neueren Urteilen desselben Gerichtshofes darbietet, stellt die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes vom 4. Juni 1896 [2]) dar.

In diesem Urteil wird zwar die Ansicht der früheren Entscheidungen wiederholt, jedoch mit einer gewissen Einschränkung, und damit geht diese Entscheidung, wenn auch zaghaft, doch schon einen ziemlichen Schritt weiter.

Das Oberverwaltungsgericht meint in diesem Urteil, durch die Eingemeindung einer Ortschaft in eine andere möge allerdings, wie durch die Einverleibung eines Staates in einen anderen „in manchen Beziehungen“ eine Ausdehnung des in der Ortschaft, in welche die Eingemeindung, oder in dem Staate, in welchen die Einverleibung stattgefunden hat, geltenden öffentlichen Rechts auf das eingemeindete oder einverleibte Gebiet herbeigeführt werden; indes sei dies doch nicht in „allen Beziehungen“ der Fall.

Hier liegt also scheinbar der Ansatz zu einer Scheidung zwischen Regel und Ausnahme; denn die Regel bleibt ausdrücklich vorbehalten. Allerdings lässt sich aus dieser Entscheidung an sich für die weitere Entwicklung der Frage nicht viel herauslesen, da das Urteil sich über die Natur eventueller Ausnahmen nicht ausspricht. „Welche Beziehungen dorthin, welche hierhin“ gehören und worauf diese Gliederung überhaupt beruht, sagt die Entscheidung nicht [3]). Wichtig aber bleibt immerhin, dass das Gericht selbst in diesem praktischen Falle von seiner Regel abweichen zu müssen glaubte und entschied, dass in diesem Einzelfalle die Polizeiverordnung des eingemeindenden Bezirks — in diesem speziellen Falle Frankfurt a/M. — im eingemeindeten keine Ausdehnungsgeltung haben solle.

Eine Unterscheidung zwischen Regel und Ausnahme, wie sie im obigen Urteil andeutungsweise erwähnt ist, tritt deutlich her-

1) Deutsche Juristen-Zeitung 1907 Nr. 1 S. 52.

2) JEBENS a. a. O.

3) Vgl. JEBENS a. a. O.

vor in dem Urteile desselben Gerichtshofes vom 18. Juni 1900 [1]).

In diesem Urteil wird zunächst versucht nachzuweisen, dass die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse des eingemeindenden Bezirks — und darunter zählt das Oberverwaltungsgericht als selbstverständlich die Polizeiverordnung — sich ohne weiteres auf den eingemeindeten Bezirk ausdehnen, sofern nicht, wie dies z. B. in dem Vertrag bezüglich der Eingemeindung der Landgemeinden Grabow, Bredow und Nemitz in den Stadtkreis Stettin, Gesetz vom 31. März 1900 geschehen ist, ausdrücklich eine anderweitige Bestimmung getroffen sei. Jebens, dessen Aufsatz diese Entscheidung als neueste und letzte zu Grunde lag, glaubte in diesem, wenn auch nur ausnahmsweisen Abgehen von der starren Regel, das versöhnende Moment in dem Widerstreit der beiden entgegenstehenden Meinungen erblicken zu können. Absolute Gegensätze, ohne jedes neutrale Gebiet, ständen einander kaum mehr gegenüber, nachdem das Oberverwaltungsgericht sich dazu verstanden habe, neben der Regel auch Ausnahmen, freilich nur recht knappe und engbegrenzte zuzulassen [2]). Welches sind aber diese Ausnahmen, diese „nur ganz vereinzelten, ziemlich minimalen Löcher, die das Oberverwaltungsgericht in einer übrigens durchaus geschlossenen Mauer offengelassen hat, um für gewisse extreme Fälle sich immer noch einige Bewegungsfreiheit zu sichern?“

Das Oberverwaltungsgericht will seine Regel „nicht immer und überall“, sondern nur „in der Regel“ gelten lassen. Nicht zum Beispiel bezüglich derjenigen Verordnungen, welche bezwecken ein Sonderrecht für einzelne Teile einzuführen oder besonders geartete Verhältnisse in einer Weise zu regeln, dass ihre Ausdehnung auf den Gebietszuwachs als ausgeschlossen gelten müsse.

Die erste Frage, welche angesichts dieser Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts auftaucht, ist die, ob es überhaupt möglich sei, Polizeiverordnungen zu erlassen, welche nur für einen bestimmten Distrikt eines Polizeibezirkes Geltung haben oder nur „besonders geartete Verhältnisse“ regeln sollen. Es ist wohl mit dem Oberverwaltungsgericht eine solche Ausnahmemöglichkeit anzunehmen, wenn auch diese Annahme nicht als unbestritten bezeichnet werden kann.

In einer Entscheidung vom 31. Oktober 1889 [3]) führt der Ge-

1) Entscheidung des Ober-Verw.Ger. Bd. XXXVII S. 405.
2) Jebens a. a. O. S. 509 ff.
3) Entscheidung des Ober-Verw.Ger. Bd. XVIII S. 305.

richtshof bezüglich dieser Frage aus, dass, wenn im § 5 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 die mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden für befugt erklärt sind, „nach Beratung mit dem Gemeindevorstande, ortspolizeiliche, für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu erlassen", damit nicht etwa die Verordnungsgewalt der Polizeibehörde auf den Erlass solcher Vorschriften hat beschränkt werden sollen, welche gleichmässig auf alle Teile des betreffenden Gemeindebezirkes Anwendung finden sollen, so, dass die Polizeibehörde nicht befugt wäre, eine lediglich für einen Teil des Gemeindebezirkes bestimmte Vorschrift zu erlassen. Die Worte des Gesetzes „für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften" hätten nur die Bedeutung, dass die von der örtlichen Polizeibehörde nach Beratung mit dem Gemeindevorstande erlassenen Vorschriften nur für den Umfang derjenigen Gemeinde Rechtsgültigkeit haben sollen, mit deren Gemeindevorstande sie beraten sind; keineswegs habe aber der Polizeibehörde verwehrt werden sollen, nach Beratung mit dem Vorstande einer Gemeinde durch Polizeiverordnung eine, lediglich zur Regelung der Verhältnisse eines räumlich begrenzten Teiles des Gemeindebezirkes bestimmte Vorschrift zu erlassen.

In einer weiteren Entscheidung vom 27. März 1899 [1]) hält der Gerichtshof ausdrücklich an dieser Auffassung fest.

Nimmt man nun die Existenz solcher Sonderbestimmungen als zu Recht bestehend an, so liegt in ihrer ausnahmsweisen Nichtausdehnung auf neueingemeindete Gebiete eine Gefahr, welche im Interesse der Rechtssicherheit manchmal wünschen liesse, dass der Streit der Meinungen ohne dies „versöhnende Moment" der Ausnahmen geblieben wäre. Das Kammergericht erkennt vollkommen diese Gefahr und weist ausdrücklich in seinem Urteil vom 7. März 1907 [2]), auf welches weiter unten näher einzugehen ist, darauf hin, wie unsicher und umständlich, wenn nicht gar bedenklich ein Zustand genannt werden muss, der es dem einzelnen Einwohner zu prüfen auflegt, ob sich eine Polizeiverordnung als eine solche darstellt, welche kraft ihres Charakters als Sonderbestimmung bestehen bleibe, oder als allgemeine mit der Eingemeindung in Wegfall komme.

Sollte demnach dem Regelsatze des Oberverwaltungsgerichtes zugestimmt werden, so ist es nur möglich, wenn er eine ausnahms-

1) Entscheidung des Ober-Verw.Ger. Bd. XXV S. 384.
2 Deutsche Juristen-Zeitung 1907 Nr. 7 S. 414 ff.

lose Geltung beanspruchen könnte, da sonst selbst eine gesetzliche Entscheidung für diese Auffassung nicht den gewünschten Sicherheitserfolg aufwiese.

Ein weiteres Bedenken gegen diese Ausnahmen von der allgemeinen Regel wird darin zu suchen sein, dass es sich wohl in nur wenigen Fällen auch nur mit einiger Sicherheit konstatieren lässt, ob die Absicht des Gesetzgebers dahin ging, „besonders gearteten Verhältnissen“ durch Nichtausdehnung einer Polizeiverordnung auf diesen oder jenen — noch im Schosse der Zukunft ruhenden — Gebietszuwachs Rechnung zu tragen [1]).

Man kann nach alledem sagen, dass die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes vom 18. Juni 1900 bezüglich der Nebeneinanderstellung von Regel und Ausnahme wohl ein neues, kaum aber ein für die Richtigkeit der Auffassung besonders wertvolles Moment gebracht hat.

Die Bedeutung der Entscheidung vom 18. Juni 1900 liegt jedoch in einem anderen, und zwar für die endgültige Entscheidung dieser Frage wichtigsten Punkte: in der Erörterung, ob eine Analogie möglich sei zwischen der Einverleibung eines Staatsgebietes in einen anderen Staat und der Eingemeindung eines Gemeindebezirkes in eine andere Gemeinde; mit anderen Worten, ob für die Geltung eines Gesetzes in einem neueinverleibten Staatsteil dasselbe gelte, wie für die einer Polizeiverordnung in einem neueingemeindeten Bezirk.

Diese Frage, welche in allen neueren Entscheidungen, sowohl des Oberverwaltungsgerichtes wie auch des Kammergerichtes, im Vordergrunde des Interesses steht, ist schliesslich ausschlaggebend für die Entscheidung der ganzen Frage.

Bevor jedoch auf die Behandlung dieser entscheidenden Frage eingegangen wird, bedarf es erst noch einer Erörterung der weiteren Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes, sowie der Urteile der übrigen Gerichte, welche teils der Auffassung desselben beigetreten sind, teils eine andere Auffassung vertreten.

Auf der einen Seite sind demnach zu erörtern die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichtes vom 26. Juni 1894 und des Oberlandesgerichtes Dresden vom 21. Dezember 1891.

In der ersteren Entscheidung will das Oberverwaltungsgericht aus dem Umstande, dass bei Nicht-ipso-iure-Ausdehnung der Po-

1) Jebens a. a. O. S. 509 ff.

lizeiverordnung des eingemeindenden Bezirkes auf den eingemeindeten eine Folge eintreten könnte, welche die Bezirksveränderung gerade habe beseitigen wollen, einen Beweisgrund für seine Auffassung herleiten.

Allerdings mag manchmal durch eine Nichtausdehnung der Polizeiverordnung des eingemeindenden Bezirkes auf den eingemeindeten ein Zustand einstweilen bestehen bleiben, der nach der Intention der Eingemeindung, nach Vollziehung dieser beseitigt sein sollte. Daraus ist aber keineswegs zu folgern, dass hierdurch dem Regelsatz der Nicht-ipso-iure-Ausdehnung zum Siege verholfen sei. Es handelt sich bei dieser Erörterung höchstens um ein Argumentum de lege ferenda, sicherlich aber nicht um ein solches de lege lata. „Mehr behauptet doch damit der Gerichtshof selbst nicht, als dass ein solcher Misserfolg unter Umständen eintreten kann. Das aber genügt nicht als Unterlage für den Ausbau eines überall bindenden Rechtssatzes“ [1]).

Wenn soeben gesagt worden ist, es könne ein solcher Zustand „einstweilen“ bestehen bleiben, so sollte damit gesagt sein, dass dieser Zustand deshalb nicht dauernd die Wirkung der Eingemeindung zu nichte machen muss, — sondern die entgegenstehenden Verhältnisse durch ausdrücklichen, nachträglichen Neuerlass der in dem eingemeindenden Bezirk geltenden Polizeiverordnungen entsprechend geregelt werden können, damit so ein Zustand geschaffen wird, den die Eingemeindung mit zu schaffen bezweckte.

Allerdings ist die Möglichkeit, auf diesem Wege die Gleichheit der verschiedenartigen Verhältnisse herbeizuführen, bestritten worden und zwar in einem Urteile des Oberlandesgerichtes zu Dresden vom 21. Dezember 1891 [2]). Das Urteil entscheidet eingangs genau wie das Oberverwaltungsgericht, dass im Falle einer Erweiterung, die im bisherigen Stadtbezirke geltenden Ortsgesetze den Zuwachs zu demselben ganz von selbst, ohne dass es einer nochmaligen Verkündung dieser Ortsgesetze an die neuhinzutretenden Gemeindemitglieder bedürfe, ergriffen. Dann folgt als Neues und Bemerkenswertes an der Entscheidung die Behauptung, es fehle im Falle einer Neuverkündung an einem greifbaren Subjekte, an welches die Verkündung bereits verkündeter Ortsgesetze zu richten wäre. Als Grund für diese Behauptung führt der Gerichtshof aus, die mit der Stadt vereinigten Vorortsgemeinden hätten mit dem

1) Vgl. Preuss. Verw.Bl. XXII 509 ff.

2) Goltdammers Archiv Bd. 40 S. 211.

Akte der Einverleibung die Eigenschaft selbständiger Körperschaften verloren, und seien fortan ein Teil der Gemeinde geworden, in welcher die vorher verkündeten Ortsgesetze in Geltung waren. Ob und in welcher Form die Mitglieder der neuhinzutretenden Gemeinden mit der in der Stadt bestehenden Ortsgesetzgebung bekannt zu machen seien, sei lediglich eine Frage der Billigkeit. JEBENS [1]) nennt dieses Argument einen wenig glücklichen Griff. Am klarsten und entschiedensten wird diese Auffassung abgewiesen durch die Ausführungen ROSINS [2]). Dieser wendet sich gegen die vom Oberverwaltungsgericht vorgebrachte oben wiedergegebene Auffassung und hält auch das Argument des Erkenntnisses des Oberlandesgerichtes zu Dresden, dass es nach Einverleibung der Vorortsgemeinden und nach Aufhebung ihrer Selbständigkeit an einem greifbaren Subjekt fehlen würde, an welches die Verkündung bereits verkündeter Ortsgesetze zu richten wäre, nicht für stichhaltig. Denn die Verkündung erfolge nicht an die Gemeinden als solche, sondern an die Untertanen.

Diese zuletzt erörterte Entscheidung ist, soweit ersichtlich, die einzige, welche der Meinung des Oberverwaltungsgerichtes zugestimmt hat.

Wenn oben bemerkt wurde, dass als Hauptgegner des Oberverwaltungsgerichtes bezüglich seines als Regel aufgestellten Satzes der ipso-iure-Ausdehnung das Kammergericht in Frage komme, so soll damit nicht gesagt sein, dass das Kammergericht als erstes oder einziges Gericht einen anderen Standpunkt eingenommen habe; vielmehr soll damit nur zum Ausdruck kommen, dass das Kammergericht in seinen Urteilen vom 10. Mai 1900 [3]), sowie vom 7. März 1907 [4]), gestützt auf die Urteile anderer Gerichte und unter Zusammenfassung aller Gründe den Satz deutlich als richtig aufgestellt hat, dass von einem „Sichvonselbstausdehnen“ der Polizeiverordnungen bei Eingemeindungen keine Rede sein könne, vielmehr eine Neueinführung der im alten Stadtgebiete geltenden Vorschriften zu deren Gültigkeit im eingemeindeten Gebiete absolut erforderlich sei.

Schon lange ehe das Oberverwaltungsgericht sich im Jahre 1880 mit der bedeutsamen Frage beschäftigt hat, hatte das Be-

1) JEBENS a. a. O. S. 509 ff.
2 ROSIN a. a. O. S. 213 Anm. 15.
3) JOHOW, Neue Folge Bd. I. C. 57.
4) Deutsche Juristen-Zeitung 1907 Nr. 7 S. 414.

zirksgericht in München Gelegenheit sich darüber zu äussern. Allein statt, wie dies in den ersten Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes geschehen ist, nach einer gesetzlichen Vorschrift zu suchen, die auf den vorliegenden Tatbestand passte, schlägt das Bezirksgericht gleich einen, wie auf den ersten Blick schon ersichtlich, bedeutend gangbareren Weg ein, indem es von vorneherein sucht, den Mangel an einer speziellen gesetzlichen Vorschrift durch die Heranziehung einer passenden Analogie zu beseitigen.

In einer Entscheidung vom 5. Dezember 1864 [1]) stellt sich das obengenannte Bezirksgericht auf den Standpunkt, dass eine Ausdehnung einer Polizeiverordnung auf das eingemeindete Gebiet ipso iure nicht statthaft sei, weil hier nicht abzugehen sei von dem allgemeinen, insbesondere auch in Fällen einer Erweiterung des Staatsgebietes stets festgehaltenen Grundsatze, dass jedes Gesetz nur in dem Gebiet, für das es publiziert worden, Geltung habe.

Unter Berufung auf dieses Urteil von 1864 entschied das Oberlandesgericht München am 19. Dezember 1891 in demselben Sinne [2]).

Neben diesen beiden Entscheidungen ist es besonders eine solche des Reichsgerichtes, auf welche sich die Rechtsprechung des Kammergerichtes stützt. Diese Entscheidung des Reichsgerichtes vom 5. Oktober 1891 [3]) hat zwar nicht zum Gegenstande die Beantwortung der Frage, ob eine Polizeiverordnung in neueingemeindeten Teilen Geltung haben solle, sondern es handelte sich in diesem Falle darum, ob der Versicherungszwang für die zur inneren Stadt Breslau gehörenden Grundstücke, mit dem die städtische Feuersozietät im Jahre 1794 errichtet worden ist, auch Grundstücke in dem erst 1868 mit Breslau vereinigten Gebiet der Ortschaft R. ipso iure mit dieser Einverleibung ergriffen habe. Es handelt sich also, wenn auch nicht um buchstäblich denselben Fall, so doch um eine wesentlich gleiche Angelegenheit, und deshalb ist der vom Reichsgericht in dieser Entscheidung eingenommene Standpunkt auch für die Betrachtung der Möglichkeit der Ausdehnung einer Polizeiverordnung ipso iure von weitgehendster Bedeutung. Der Vorderrichter hatte die Frage zunächst auf Grund etlicher landesgesetzlicher Vorschriften, darunter des All-

1) Zeitschrift für Gesetzgeb. etc. in Bayern Bd. XI S. 429.
2) Goltdammers Archiv Bd. 40 S. 211.
3) Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen Bd. XXVIII S. 300.

gemeinen Landrechts Teil I Titel II § 36; Teil II Titel VIII §§ 13, 25, 28, 39, sowie der Städteordnung vom 30. Mai 1856 § 3 und 4 und weiter auf Grund eines von ihm konstruierten besonderen Lokalrechts bejaht. Er stellte sich voll und ganz auf den Standpunkt des Oberverwaltungsgerichtes. Das Reichsgericht billigte jedoch seine Stellungnahme nicht, sondern verwarf das Urteil und meint, den Berufungsrichter, der auf die Erweiterung des Staatsgebietes exemplifiziere, müsse gerade dieses Beispiel bedenklich machen, da ein Rechtsgrundsatz, nach welchem die einem Staatskörper neu hinzutretenden Landesteile unmittelbar infolge der Einverleibung an der gesamten Staatsverfassung und an allen öffentlichen Staatsanstalten teilnähmen, nicht anzuerkennen sei, vielmehr in solchen Fällen die Einrichtungen der altländischen Gebiete regelmässig erst durch besondere gesetzliche Anordnung auf die neuerworbenen Landesteile übertragen werde.

2. Die neueren Entscheidungen.

Mit dem Auftauchen des Gedankens einer Analogie zwischen den Verhältnissen bei der Einverleibung in einen Staat und der Eingemeindung in eine Kommune, wie er in den zuletzt genannten Entscheidungen sich zeigte, war der Meinung des Oberverwaltungsgerichtes ein gefährlicher Feind erstanden. Jedenfalls kam hiermit ein ganz neuer Gesichtspunkt in die Erörterung der Frage nach den Wirkungen der Eingemeindung hinein, welcher in den neueren Entscheidungen eine massgebende Rolle spielt, und hüben und drüben zu interessanten Untersuchungen Anlass gegeben hat.

Nachdem das Oberverwaltungsgericht in den oben angeführten Entscheidungen dem Gedanken an eine analoge Behandlung der Einverleibung und Eingemeindung vollständig ferngestanden hat, taucht in dem Urteil vom 4. Juni 1896, — es ist wohl anzunehmen auf Grund der Reichsgerichtsentscheidung von 1891 [1]) — zum ersten Mal der Gedanke auf, die Inkommunalisierung einer Gemeinde in eine andere nach dem gleichen Gesichtspunkte regeln zu wollen, wie die Einverleibung eines Staates in einen anderen. Allerdings schien der Gerichtshof bei der Entscheidung von 1896 noch nicht ganz die Bedeutung der Analogie zu erfassen, denn in dem besagten Urteil verhält sich das Oberverwaltungsgericht keineswegs ablehnend gegen den Gedanken der Analogie,

1) Vgl. oben.

im Gegenteil, es redet in seinen Ausführungen einer solchen ausdrücklich das Wort, wenn es sagt, durch eine Eingemeindung eines Ortes in einen anderen möge allerdings, wie durch die Einverleibung eines Staates in einen anderen, in manchen Beziehungen eine Ausdehnung des der Ortschaft, in welche die Eingemeindung, oder in dem Staate, in den die Einverleibung stattgefunden hat, geltenden öffentlichen Rechts auf das eingemeindete oder einverleibte Gebiet herbeigeführt werden.

Gegen diese in dem bezeichneten Urteil doch offenbar als möglich angenommene, ja herbeigezogene Analogie sträubt sich das Oberverwaltungsgericht in seinem folgenden Urteil von 1900[1]) und seinem letzten von 1906[2]) ganz entschieden. Der Grund dieses Sträubens liegt darin, dass mit Annahme dieser Möglichkeit die vom Oberverwaltungsgericht allezeit festgehaltene Regel zu Fall gebracht wäre. Es handelt sich also in diesem Falle für das Oberverwaltungsgericht um einen harten Prinzipienstreit, welcher das Oberverwaltungsgericht zwingt, mit allen Mitteln gegen die analoge Anwendung der Staatspraxis bei Einverleibungen zu streiten.

Welches sind nun die Argumente des Oberverwaltungsgerichtes und welche Kraft wohnt ihnen inne?

In dem oben angezogenen Urteil vom 18. Juni 1900 lehnt das Oberverwaltungsgericht kurz aber bündig die Ansicht Rosins und des Reichsgerichtes ab, welche, wie weiter unten zu zeigen ist, eine Analogie zwischen Staatenvereinigung und Kommunenvereinigung für möglich halten. Im übrigen glaubt es dieser Analogie gegenüber betonen zu müssen, dass es sich bei Erlass der Staatsgesetze um die Regelung der Rechtsordnung für ein Gebiet handele, dessen Begrenzung als dauernd angesehen und vorausgesetzt wird, und dass es sich daher um die Schaffung einer Rechtslage handele, welche innerhalb dieser Begrenzung Geltung haben und Wirkungen äussern solle. Bei den für die weiteren und engeren Kommunalbezirke des Staates erlassenen Polizeiverordnungen dagegen ständen Satzungen in Frage, die nicht für ein derartig abgeschlossenes, dauernd begrenztes Gebiet erlassen seien, vielmehr mache sich ein Bedürfnis, die Begrenzung dieser Bezirke gegen einander umzugestalten, aus den verschiedenartigsten Anlässen und in häufiger Wiederkehr geltend. Es handele sich bald nur um eine Grenzberichtigung, wobei oft nur ein geringer Land-

1) Entscheidung des Ober-Verw.-Ger. Bd. XXXVII S. 405 ff.

2) Vgl. Deutsche Juristen-Zeitung 1907 Nr. 1 S. 52 ff.

streifen von dem einen Bezirke abgetrennt und dem andern zugelegt werde, bald werde ein ganzer Bezirk oder ein grösserer Teil eines solchen mit einem anderen Bezirke vereinigt, sodass mit dem Eintritt einer Grenzveränderung als mit einem regelmässigen, keineswegs ausserordentlichen Vorkommnis zu rechnen sei. Aus diesem Grunde erscheine die Annahme so berechtigt, als geboten, dass der Geltungsbereich der für den einzelnen Polizeidistrikt erlassenen und verkündeten Polizeiverordnung nicht lediglich auf das bei Erlass der Verordnungen dem Distrikt angehörende Gebiet beschränkt, sondern, dass jener Geltungsbereich der durch die jeweilige Begrenzung des Distriktes gegebene sein solle. Allerdings ist das Oberverwaltungsgericht der Meinung, dass das oben Gesagte nicht unterschiedlos für alle Polizeiverordnungen zutreffen soll; denn den Polizeiverordnungen, die einheitliches Recht für den Bezirk zu schaffen bezweckten, ständen andere gegenüber, welche ein Sonderrecht für einzelne Teile einzuführen oder besonders geartete Verhältnisse in einer Weise zu regeln beabsichtigten, dass ihre Ausdehnung auf den Gebietszuwachs als ausgeschlossen gelten müsse.

Mit diesem letzten Zusatze schafft das Oberverwaltungsgericht Klarheit über die von ihm in der Entscheidung vom 4. Juni 1896 so dunkel genannten „manchen Beziehungen".

Aus den oben wiedergegebenen Entscheidungsgründen geht hervor, dass das Oberverwaltungsgericht das erste Bedenken gegen die Analogie zwischen Staatsgesetz und Polizeiverordnung in dem Umstande erblickt, dass es sich bei beiden um ganz verschieden geartete Geltungsgebiete handle. Bei Staatsgesetzen handelt es sich nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes um ein Gebiet, welches als ein in sich geschlossenes, mit dauernd festliegenden Grenzen umgürtetes anzusehen sei, für dessen Umfang, als feststehenden, von der gesetzgebenden Gewalt Staatsgesetze erlassen werden, während der Polizeiverordnung als territoriales Substrat ein, von der, die Polizeiverordnung erlassenden Behörde bezüglich der Grenzveränderung unabhängiges Gebiet entgegen stände, dessen Grenzen unbeschadet des Bestehens der Polizeiverordnung nach Massgabe der Gesetze für Kommunal- oder Bezirksveränderungen jederzeit nach Bedarf geändert werden können.

In der Hauptsache will das Oberverwaltungsgericht also einen Unterschied zwischen Staat und Gemeinde dahin konstruieren, dass die Grenzen jenes als festliegend, die jener als fluktuierend anzu-

sehen seien.

Dieser Gedanke mag auf den ersten Blick als berechtigt gelten, dennoch scheint ihm die Durchschlagskraft zu fehlen. Es muss unbedingt JEBENS zugestimmt werden, welcher meint, dass es ja kaum einem Bedenken unterliegt, dass bei einer Summierung aller, etwa einem Jahrzehnt angehörigen Fälle, einerseits von Staatsgebiets-, anderseits von Polizeibezirkserweiterungen die Gesamtzahl der letzteren stets weit hinausrage über die ersteren, dass vielleicht sogar das Staatsgebiet in jener Zeit ganz unverändert geblieben sei. Es scheint ihm diese Art zu rechnen, jedoch einen grossen Fehler zu haben. Diesen Fehler sieht JEBENS mit Recht in dem Umstand, dass man geneigt ist, das Staatsgebiet als solches der Summe der in ihm enthaltenen Kommunen gleichzusetzen. Dieses trifft jedoch nicht zu, da eine Gleichheit nur dadurch hergestellt werden kann, dass man einerseits das Staatsgebiet als Einheit und demgegenüber, als entgegenstehende Einheit die einzelne Kommune an sich betrachtet. Geht man so vor, so ändert sich sofort das Bild gewaltig und der vom Oberverwaltungsgericht ausgesprochene Gedanke verliert viel von seiner Beweiskraft.

Nun wird man nicht mehr behaupten können, dass es sich um derartig grosse numerische Verschiedenheiten bei der Gleichung handele, dass ein Vergleich von vorneherein als unmöglich anzusehen sei, wie denn ja überhaupt die Seltenheit oder Häufigkeit solcher Veränderungen keinen plausiblen Grund für eine verschiedenartige Behandlung der Rechtsverhältnisse bei Einverleibungen abgeben kann. Angesichts dieser Feststellung kann kaum mehr die Behauptung aufrecht erhalten werden, nur das Staatsgebiet werde als dauernd abgeschlossenes und begrenztes angesehen und vorausgesetzt, sodass es sich auch nur bei ihm um die Schaffung einer Rechtslage handele, die innerhalb dieser Begrenzung Geltung habe und Wirkungen äussern solle, wohingegen Kommunalbezirken gegenüber mit dem Eintritt einer Grenzveränderung, als mit einem regelmässigen, keineswegs ausserordentlichen Vorgange zu rechnen sei. Es seien auch für die einzelnen Gemeinden, wohl verstanden für die einzelnen Gemeinden, Grenzveränderungen immerhin ausserordentliche, gewiss aber keine regelmässigen Vorkommnisse und dementsprechend sei auch die ihnen gegenüber zu schaffende Rechtslage zu würdigen.

Damit wäre das erste Argument, mit dem das Oberverwaltungsgericht die Analogie mit der Staatspraxis bekämpft, als nicht

ausreichend erwiesen.

Mit dem eben erörterten Urteil von 1900 war für das Oberverwaltungsgericht der Kampf gegen die Analogie noch nicht abgetan. Die inzwischen gegen die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sich wendende Entscheidung des Kammergerichtes vom 10. Mai 1900 gab dem ersteren Gerichtshof Anlass, in einer weiteren und letzten Entscheidung vom 3. April 1906 [1]) seine vorhin wiedergegebene Meinung nochmals zu wiederholen und mit neuen Begründungen zu verstärken.

Die von verschiedenen Seiten gegen seine Auffassung in dem Urteil vom 18. Juni 1900 geltend gemachten Bedenken, welche sich im wesentlichen dagegen wenden, dass der Gerichtshof die für einen bestimmten Distrikt erlassenen Polizeiverordnungen anders, als die für das Staatsgebiet erlassenen Gesetze beurteilt wissen wollte, seien unbegründet. Ihnen gegenüber könne nur an der Berechtigung dieser Unterscheidung festgehalten werden. Die Begrenzung des Staatsgebietes, für welches die Staatsgesetze gegeben würden, würde bei deren Erlass als dauernd angesehen und vorausgesetzt. Sie könnten nur durch ein von der gesetzgebenden Gewalt selbst erlassenes Gesetz geändert werden. Nur innerhalb dieses Gebietes solle das erlassene Gesetz auf die Rechtslage wirken. Dem Gesetz stehe daher das nur durch den Gesetzgeber abänderliche, geschlossene Staatsgebiet gegenüber. Die für einen bestimmten Distrikt z. B. eine bestimmte Stadtgemeinde erlassene Polizeiverordnung habe dagegen als ihr territoriales Substrat nicht ein Gebiet, welches durch das zum Erlass der Polizeiverordnung berufene Organ kraft seines Verordnungsrechtes abgeändert werden könnte, sondern sie finde dieses Substrat in Anlehnung an ein kommunales Gebiet, oder einen staatsorganisatorisch abgegrenzten Bezirk, dessen Grenzveränderungen besonderen gesetzlichen Vorschriften folge, aber nicht von dem Träger des Polizeiverordnungsrechts als solchem bewirkt würden. Daraus erkläre es sich, wie es auch in der Tendenz einer für einen bestimmten Distrikt einheitlich erlassenen Polizeiverordnung liege, dass sie ohne weiteres auf einen, jenem Gebiete im gesetzlichen Wege zugefügten territorialen Teil sich ausdehne. Beim Erlass einer Polizeiverordnung sei daher nicht, wie beim Erlass eines Staatsgesetzes vorausgesetzt, dass die Begrenzung des Geltungsbereiches

1) Vgl. Deutsche Juristen-Zeitung 1907 Nr. 1 S. 52 ff.

dauernd sei und in der Macht des gesetzgebenden Organs liege, sondern sie solle für einen nach Massgabe der Gesetze für Kommunal- oder Bezirksveränderungen veränderlichen Bezirk gelten.

Daraus folge von selbst, dass die für eine Gemeinde erlassenen Ortspolizeiverordnungen ihre Geltung von selbst verlören, sobald im geordneten, gesetzlichen Wege der Gemeinde ihre Selbständigkeit genommen werde und sie als Gemeinde zu bestehen aufhöre. Ein solcher Vorgang vollziehe sich bei der Eingemeindung. Die bisherige Gemeinde könne daher nicht mehr unter ihren bisherigen Ortspolizeiverordnungen stehen. Würde sie nicht ohne weiteres in dem gleichen Augenblick unter die, für die aufnehmende Gemeinde einheitlich erlassenen Polizeiverordnungen treten, so würde für den, der aufnehmenden Gemeinde einverleibten Ortsteil auf dem Gebiete der polizeilichen Ordnung zunächst ein Vakuum eintreten, dessen Ausfüllung nur durch die, der Polizei nach § 10. II. 17 des allgemeinen Landrechts zustehende, allgemeine Befugnis zu bewirken sein würde. Damit wäre ein Zustand eingetreten, der nicht nur den Absichten der zum Erlass der Polizeiverordnungen und der zur Eingemeindung befugten Organe widerspreche, sondern auch zu den grössten Unzuträglichkeiten führen würde. Bei der Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes sei für solche Folgerungen, zu denen die entgegengesetzte Ansicht gelangt sei, kein Raum. Auch die Gesetzgebung habe die Richtigkeit des hier vertretenen Standpunktes noch neuerdings vertreten. (Dies wird mit Bezug auf das Gesetz vom 30. März 1906 Gesetz-Sammlung Seite 90 und dessen Begründung näher dargelegt.) Dann legt der Gerichtshof die verschiedenen Erscheinungsformen, unter denen sich eine Eingemeindung vollziehen könne, dar. Eine Eingemeindung könne so geschehen, dass die einzuverleibende Gemeinde oder der einzuverleibende Ortsteil derart als Teil in der aufnehmenden Gemeinde aufgehe, dass jede Besonderheit aufhöre und in allen rechtlichen Beziehungen jeder Art das eingemeindete Gebiet dem alten Gebiete der aufnehmenden Gemeinde gleichgestellt werde. In diesem Falle sei die Eingemeindung eine totale. Sie könne aber auch partiell sein, in dem Sinne, dass in einer oder der anderen Hinsicht dem eingemeindeten Gebiete seine Eigenart gewahrt bleibe, indem z. B. die Fortgeltung einer Polizeiverordnung bis auf weiteres oder bis zu einem bestimmten Zeitpunkte für den eingemeindeten Teil vorbehalten bleibe. Wenn ein solcher Vorbehalt in der Anordnung

der Eingemeindung gemacht sei, dann sei die Rechtslage so zu beurteilen, als ob insoweit die Wirkung der Eingemeindung nicht erfolgt sei, sondern es beim Alten verbleibe. Die etwa vorbehaltene Polizeiverordnung höre in dem eingemeindeten Teile zu gelten nicht auf, und insoweit könne deshalb das Polizeirecht der aufnehmenden Gemeinde sich nicht ausdehnen, denn die Stelle, auf die es sich ausdehnen sollte, sei besetzt. Dauere aber vermöge des Vorbehaltes die Polizeiverordnung fort, so sei kein Raum für einen Akt da, der sie erst in Wirksamkeit setzen solle. Eine Bekanntmachung möge nützlich sein, aber die dauernde Rechtswirksamkeit der vorbehaltenen Polizeiverordnung könne, wie in dem oben erwähnten Falle, nicht von der Bekanntmachung abhängig sein, ganz abgesehen davon, dass eine Neu- bezw. Wiedereinführung der vorbehaltenen Polizeiverordnung, wenn sie denkbar wäre, nicht durch eine Bekanntmachung, sondern nur auf polizeiverordnungsmässigem Wege stattfinden könne.

Mit Rücksicht auf das oben angezogene Gesetz vom 30. März 1906 führt das Oberverwaltungsgericht dann weiter aus, dass der Eingemeindung ein Eingemeindungsvertrag vorauszugehen pflege. Die Eingemeindung selbst erfolge dann durch den Eingemeindungsakt — sei es ein Gesetz, eine Ordre, oder einen Beschluss — in der Regel „gemäss dem Eingemeindungsvertrage“, d. h. die Abmachungen des Vertrages würden zum integrierenden Bestandteil des Eingemeindungsaktes selbst gemacht. In der Begründung des oben erwähnten Gesetzes vom 30. März 1906 werde auch bei § 3 mit Recht davon ausgegangen, dass, wenn das Gesetz als nach Massgabe oder gemäss dem Vertrage erlassen sich ausdrücklich bezeichne, Zweifel darüber nicht bestehen sollten, dass eine im Vertrage vorbehaltene Polizeiverordnung ohne weiteres, also ohne nochmalige Bekanntmachung oder polizeiverordnungsmässige Neubezw. Wiedereinführung wirksam sei.

Wie schon erwähnt, scheint das Oberverwaltungsgericht in diesem letzten Urteil noch einmal seine Auffassung zusammengefasst zu haben. Aber durch dieses Urteil, das neben bekannten Argumenten neue Ansichten in den Streit der Meinungen hineinträgt, ist noch mehr Grund geschaffen, die Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes als falsch erscheinen zu lassen.

Das Oberverwaltungsgericht spricht immer von „bestimmten Distrikten, für welche eine Polizeiverordnung erlassen sei“, und nennt die Grenzen „nicht feststehend und nach Massgabe der Ge-

setze für Kommunal- oder Bezirksveränderungen veränderlich". Allem Anschein nach rechnet das Oberverwaltungsgericht zu diesen Distrikten nur die Gemeindebezirke als Geltungsbereich der Polizeiverordnungen; demgegenüber zeigt ein Blick in das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 31. Juli 1883 deutlich, dass Polizeiverordnungen nicht nur für Gemeindebezirke erlassen werden können, sondern auch für Kreise, Regierungsbezirke, Provinzen, ja sogar für den Umfang der ganzen Monarchie.

§ 136 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung bestimmt:

„Soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlass besonderer polizeilicher Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements u. s. w.) durch die Zentralbehörden verweisen, sind die Minister befugt, innerhalb ihres Ressorts dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung dieser Vorschriften Geldstrafen bis zum Betrage von 100 M. anzudrohen.

Im § 137 Abs. I desselben Gesetzes heisst es:

„Der Oberpräsident ist befugt, ... für mehrere Kreise, sofern dieselben verschiedenen Regierungsbezirken angehören, für mehr als einen Regierungsbezirk oder für den Umfang der ganzen Provinz gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 60 M. anzudrohen"

und in Absatz II:

„Die gleiche Befugnis steht dem Regierungspräsidenten für mehrere Kreise, oder für den Umfang des ganzen Regierungsbezirkes zu".

Ferner gehört hierhin § 142 desselben Gesetzes, welcher lautet:

„Der Landrat ist befugt, unter Zustimmung des Kreisausschusses . . . . . für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 30 M. anzudrohen".

Dass es sich bei der ganzen Monarchie, bei Provinzen, Regierungsbezirken und Kreisen nicht um Gebiete handelt, bei welchen mit Gebietsveränderungen als regelmässigen und häufigen Vorkommnissen gerechnet werden muss, leuchtet auf den ersten Blick ein. Hinzu kommt noch, dass es bei diesen Gebietskate-

gorien zur Veränderung der Grenzen eines Gesetzes bedarf, doch jedenfalls eine zu erschwerende Form, um angesichts dieser von einem regelmässigen Vorkommnis bezüglich der Veränderungen reden zu können.

Wo liegt aber der allgemeine Rechtsgrund oder die gesetzliche Vorschrift, welche einen Grund abgeben könnte, die für Gemeindebezirke erlassenen Polizeiverordnungen anders in dieser Beziehung zu behandeln, als die für grössere Gebiete ergangenen?

Nach den obigen Erörterungen wird man wohl schon annehmen können, dass das Oberverwaltungsgericht in dem Kampfe gegen die Analogie zwischen Staatsgesetz und Polizeiverordnung wenig glücklich gestellt ist. Anders das Kammergericht, welches im Gegensatze zum Oberverwaltungsgericht fortwährend entschieden für die Analogie eintritt und die Ansicht des Oberverwaltungsgerichtes in jeder Hinsicht heftig bekämpft.

Mit dem Urteil vom 10. Mai 1900[1]) nimmt das Kammergericht den Kampf gegen die vom Oberverwaltungsgericht aufgestellte Ansicht auf, indem es kurz und bündig erklärt:

„Ist einem Gebiet, für welches eine Vorschrift (Gesetz, Verordnung, polizeiliche Anordnung) erlassen ist, nach Erlass der Vorschrift ein anderes Gebiet einverleibt worden, so gilt die Vorschrift erst dann, wenn sie für letzteres anderweit erlassen und verkündet ist".

Es ist schon bemerkenswert, dass das Kammergericht gleich von vorneherein Gesetz und Polizeiverordnung gleichstellt.

In der Begründung zu obigem Satze sagt das Gericht, wenn der König ein Gesetz für den Umfang der Monarchie, eine Polizeibehörde eine Verordnung erlasse und verkünde, so erstrecke sich der Geltungsbereich, sowohl des gesetzgeberischen Willens als auch der Aeusserung dieses Willens nur auf dasjenige Gebiet, das zur Zeit der Verkündung die Monarchie, den Polizeibezirk bilde; für später hinzutretende Gebiete müsse ein erneuter Erlass, und eine anderweite Verkündung stattfinden.

Nun folgt eine Verweisung auf die Entscheidungen des Bezirksgerichtes München vom 5. Dezember 1864, des Oberlandesgerichtes München vom 19. Dezember 1891 und des Reichsgerichtes vom 5. Oktober 1891, welche alle schon oben erörtert worden sind, und alle auf dem Grundgedanken der Analogie fussen. Nach-

1) Johow, Neue Folge Bd. I C 57.

dem das Gericht dann noch einmal besonders den Hinweis des Reichsgerichtes auf die Staatspraxis bei Einverleibung fremder Landesteile gutgeheissen, ist es seinerseits bemüht, diese Staatspraxis durch Aufzählung einer Reihe von entsprechenden Beispielen zu beweisen.

Zum Schluss wendet sich das Kammergericht noch kurz gegen die Ansicht des Oberverwaltungsgerichtes, welche in dessen ersten Entscheidungen vertreten ist, nämlich gegen die Bemühungen, aus der gesetzlichen Vorschrift der Städteordnung von 1853 ein Argument für die ipso-iure-Ausdehnung der Polizeiverordnung zu konstruieren und weist diese Möglichkeit ebenfalls als verfehlt ab.

Aber nachdem im Jahre 1906 das Oberverwaltungsgericht die in dem eben wiedergegebenen Urteil angeführte Ansicht für unbegründet erklärt hatte, sah sich das Kammergericht genötigt, seinerseits gegen dieses Urteil des Oberverwaltungsgerichtes von 1906 Stellung zu nehmen und es legte in seiner letzten Entscheidung vom 7. März 1907 [1]) getreu seiner bisherigen Ansicht noch einmal genau fest: Die Polizeibehörde sei nur befugt für den Umfang des ihr unterstellten Bezirks Verordnungen zu erlassen, ebenso, wie Gesetze lediglich für das Gebiet gegeben würden und gegeben werden könnten, das zur Zeit ihres Erlasses als Staatsgebiet vorhanden sei. Die Behörde könne nicht für ein anderes, angrenzendes Gebiet Bestimmungen im voraus treffen für den Fall, dass dieses einmal später eingemeindet werden sollte. Werde dem Gebiete, in dem die Polizeiverordnung gelte, ein anderes einverleibt, so liege hier, wenn dies nicht durch Gesetz erfolge, ein blosser Verwaltungsakt vor, welcher eine Aenderung in dem öffentlichen Rechte des eingemeindeten Gebietes weder vermöge allgemeiner Rechtsgrundsätze, noch vermöge allgemeiner gesetzlicher Bestimmung bewirke. Nur die Träger der Befugnis zum Erlass von Polizeiverordnungen und somit zur Aenderung des öffentlichen Rechtes wechselten. Das bisher bestehende öffentliche Recht, insbesondere auch die erlassenen Polizeiverordnungen blieben in Geltung, bis sie ausdrücklich beseitigt würden; die in dem Hauptgebiet bestehenden Verordnungen träten in dem einverleibten Bezirk erst dann in Kraft, wenn sie dort erlassen und verkündet, oder im Wege einer neuen Polizeiverordnung auf den einverleibten Bezirk übertragen würden. Alle diese Grundsätze hätten Geltung

1) Vgl. Deutsche Juristen-Zeitung 1907 Nr. 7 S. 414 ff.

bei Einverleibung eines Polizeibezirks oder eines Teiles eines solchen in einen anderen Polizeibezirk in derselben Weise, wie sie bei Einverleibung fremder Gebietsteile in den preussischen Staat von jeher gehandhabt worden seien. Anders liege die Sache nur dann, wenn die Eingemeindung selbst nicht durch einen Verwaltungsakt, sondern durch einen Rechtsakt, also entweder, wie bei Veränderung von Kreis- und Provinzgrenzen, durch ein Gesetz schlechthin erfolge, oder, wie es bei Einverleibung von Landgemeinden in Städten (Eingemeindung) zu geschehen pflege, durch ein, im Anschluss an ein oder mehrere Eingemeindungsverträge erlassenes Gesetz. In diesen Fällen seien die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse, und somit auch das Polizeiverordnungsrecht des eingemeindeten Bezirks lediglich nach Massgabe dieses Gesetzes zu beurteilen. Belanglos sei es für die Beurteilung der vorliegenden Frage, ob die Einverleibung durch dieselben Staatsorgane bewirkt werde, von denen der Erlass (Gesetz oder Polizeiverordnung) ausgeht. Aber auch die Unterscheidung, welche das Oberverwaltungsgericht zwischen dem Staatsgebiete und dem Geltungsgebiete von Polizeiverordnungen bezüglich der Veränderlichkeit macht, sei unhaltbar. Dann führt der Gerichtshof auch, nachdem er die Seltenheit oder Häufigkeit von Veränderungen als nicht ausreichenden Grund für eine verschiedenartige Behandlung der Rechtsverhältnisse bezeichnet hat, den Fehler in der Vergleichungsmethode des Oberverwaltungsgerichtes an, in derselben Weise, wie es oben in Anlehnung an die Ausführungen von Jebens geschehen ist.

Zu der Frage, mit welchem Rechte die Polizeiverordnungen für grössere Bezirke anders behandelt werden sollten, als die für die Gemeindebezirke erlassenen, meint das Kammergericht noch, selbst wenn jeder zum Erlass einer Polizeiverordnung befugte Verwaltungschef die Absicht hätte, die Polizeiverordnung sofort auch für die später seinem Bezirke etwa einzuverleibenden Gebiete zu erlassen, so würde diese Absicht nicht verwirklicht werden können, weil er bei Erlass der Polizeiverordnung ein Verordnungsrecht für die noch ausserhalb seines Bezirkes liegenden Gebiete nicht besitze, und die spätere Einverleibung, in Ermangelung besonderer Vorschriften, eine Aenderung in dem öffentlichen Recht des einverleibten Bezirkes nicht bewirke.

Der Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes, dass für den Fall, dass eine ipso-iure-Ausdehnung der Polizeiverordnungen des eingemeindenden Gebietes auf das eingemeindete nicht stattfände,

für den eingemeindeten Teil ein Vakuum entstände, weil die Geltung der alten Polizeiverordnungen mit dem Aufhören der Selbständigkeit der Gemeinde weggefallen sein, stimmt das Kammergericht keineswegs bei. Im Gegenteil führt es aus, dadurch, dass eine Gemeinde einer anderen einverleibt werde, verlören die für das Gebiet der ersteren erlassenen Polizeiverordnungen ebensowenig ihre Gültigkeit, als z. B. die Gesetze des früheren Königreiches Hannover mit der Einverleibung in Preussen ihre Geltung verloren hätten. Die Gemeinde werde durch die Einverleibung ein Teil einer grösseren Gemeinde; dass auch für einen Teil einer Gemeinde besondere Polizeiverordnungen bestehen könnten, sei selbst vom Oberverwaltungsgericht wiederholt anerkannt worden, z. B. Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Band XVIII S. 305, XXXV S. 384.

Uebrigens ist das Kammergericht auch der Ansicht, dass die Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes zu sachwidrigen Ergebnissen führe. Nach der Ansicht des letzteren solle der unmittelbare Uebergang der Polizeiverordnung des Hauptbezirkes auf das eingemeindete Gebiet regelmässig von selbst, ohne besonderen Rechtsakt stattfinden; diese Regel aber solle bezüglich derjenigen Verordnungen nicht Platz greifen, welche bezwecken, ein Sonderrecht für einzelne Teile einzuführen, oder besonders geartete Verhältnisse in einer Weise zu regeln, dass ihre Ausdehnung auf den Gebietszuwachs als ausgeschlossen gelten müsse. Nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes müsste also jeder einzelne Einwohner des eingemeindeten Bezirks selbst prüfen, ob er sich demgemäss nach der früher für ihn verbindlich gewesenen Polizeiverordnung des eingemeindeten Bezirks, oder nach der des Hauptbezirks zu richten habe. Dass hierbei vielfach Irrtümer vorkommen würden, und eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen müsse, erscheint dem Kammergericht mit Recht unvermeidlich. Ein geordneter Rechtszustand werde nur dadurch gewährleistet, dass in dem eingemeindeten Bezirke die bisherigen Polizeiverordnungen in Kraft blieben, soweit sie nicht durch einen Rechtsakt (Gesetz- oder Polizeiverordnung) beseitigt würden.

Das eben angezogene Urteil des Kammergerichts bildet den Schluss in der Reihe der vielen und widersprechenden Entscheidungen, die über die so wichtige Frage gefällt sind. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die Judikatur noch des häufigeren mit demselben Gegenstande beschäftigen muss, da eine Einigung

auf dem jetzigen Boden wohl kaum zu erreichen ist, und so wohl auch nicht eher eine Rechtssicherheit geschaffen werden kann, als bis auf legalem Wege dem einen oder anderen Prinzip zum Siege verholfen ist.

Wohin in einem solchen Falle die Wage sich neigen wird, dürfte schwer zu sagen sein. Allein schon das Kammergericht hält scheinbar in seinen Entscheidungen die analoge Anwendung der Staatspraxis für so selbstverständlich, dass es nach kurzer Abweisung der vom Oberverwaltungsgericht vorgebrachten Beweismomente, es für völlig überflüssig hält, neue Argumente für die Analogie zu suchen. Es gehört ja tatsächlich ein ausdrücklicher Wille oder eine durch die Umstände bedingte Notwendigkeit dazu, gegen den Gedanken der Anwendungsmöglichkeit der Analogie zu streiten. Tatsächlich dürfte sich, besonders nach Abweisung der oben erörterten Gegenausführungen, kaum ein Grund finden lassen, sich gegen die Analogie zu sträuben und es stände deshalb nichts im Wege, durch Anerkennung der analogen Anwendung der Vorgänge bei einer Inkorporation auf die bei einer Inkommunalisierung dem bestehenden Zwiespalt ein Ende zu machen.

II. Die Staatspraxis.

Wenn man sich auf den Standpunkt stellt, die Staatspraxis bei Einverleibungen von bis dahin fremden Gebietsteilen in den Staat sei hier analog anzuwenden, so bleibt nunmehr zu prüfen, was jene Staatspraxis eigentlich darstellt, und welcher Gedanke ihr zu Grunde liegt.

Die Staatspraxis geht dahin, dass in allen dem Staate einverleibten Gebieten die Gesetze des einverleibenden Staates, wenn sie in den einverleibten Gebieten Geltung erlangen sollen, durch besonders erlassenes Gesetz neueingeführt werden müssen.

Der Beweis für diese Behauptung lässt sich durch eine Menge von faktischen Beispielen erbringen. Es wurde z. B. bezüglich der im Jahre 1866 durch das Gesetz vom 20. September 1866 (GS. 1866 S. 555) und die beiden Gesetze vom 24. Dezember 1866 (GS. 1866 S. 875 und 876) mit der preussischen Monarchie vereinigten Länder und Gebiete in § 2 der drei genannten Gesetze ausdrücklich bestimmt, dass in denselben die preuss. Verfassung am 1. Oktober 1867 in Kraft trete, und „dass die zu diesem Behufe notwendigen Abänderungs-Justiz- und Ausführungs-

Bestimmungen durch besondere Gesetze festgestellt werden". Ebenso ist in dem § 1 des Gesetzes vom 23. Juni 1876, betreffend die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preussischen Monarchie (GS. 1876 S. 169) bestimmt worden, dass mit dem 1. Juli 1876 daselbst die preussische Verfassung, sowie die in den § 2 ff. des gedachten Gesetzes enthaltenen näheren Bestimmungen in Kraft treten. In den beiden Fällen des Austausches von Gebietsteilen zwischen Preussen und Hamburg bezw. zwischen Preussen und Mecklenburg-Schwerin ist in § 1 Abschnitt 2 der betreffenden Gesetze vom 21. September 1877 (GS. 1877 S. 291) bezw. vom 9. März 1877 (GS. 1878 S. 295) ausdrücklich bestimmt worden, „dass für die an Preussen abgetretenen Gebietsteile die Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften in Kraft treten, welche in dem von Preussen an Hamburg bezw. Mecklenburg-Schwerin abgetretenen Gebietsteile in Geltung waren". Infolge des Vertrages vom 9. März 1874 zwischen Preussen und Braunschweig, über die Teilung des Kommuniongebietes am Unterharz, ist das Gesetz vom 21. April 1875 (GS. 1875 S. 199) ergangen, welches bestimmt hat, dass in denjenigen Gebieten, welche nach dem gedachten Vertrage dem Königreiche Preussen einverleibt sind, die in der Stadt Goslar geltenden Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften in Kraft treten. Ferner gehört hierher das Gesetz vom 9. Juni 1871 betreffend Elsass-Lothringen und endlich auch das Gesetz vom 15. Dezember 1890 betreffend die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche und viele andere mehr.

Bei den vorstehend aufgeführten Beispielen handelt es sich in der Mehrzahl um praktische Fälle aus der preussischen Staatspraxis. Aber es ist bemerkenswert, dass sich diese Praxis ganz und gar mit der in der Theorie herrschenden Auffassung, nicht allein der Darsteller des preussischen Staatsrechts, sondern auch derjenigen des Rechtes anderer Staaten deckt, wie dies aus dem Folgenden ersichtlich ist.

In seiner Darstellung des Staatsrechts der preussischen Monarchie äussert sich v. Rönne bei der Betrachtung über das Staatsgebiet (§ 11) besonders über die rechtliche Natur von Einverleibungen[1]). Nachdem festgestellt ist, dass im allgemeinen hinsichtlich der Erwerbung von Ländern oder Gebieten durch den

1) v. Rönne a. a. O. S. 196 ff.

Landesherrn von der, im deutschen Staatsrechte allgemein anerkannten, Regel auszugehen sei, dass alles, was der Landesherr während seiner Regierung zu völkerrechtlichem Eigentume (en propriété et souveraineté) erworben hat, als eine für den Staat gemachte Erwerbung zu betrachten sei, wie dies auch aus den verschiedensten deutschen Verfassungsurkunden hervorgehe, nachdem ferner als die richtige Form für eine solche Einverleibung die des Gesetzes anerkannt ist, geht v. Rönne dazu über, die Regelung der Verhältnisse in den neuerworbenen Gebietsteilen zu besprechen.

Wenn eine Inkorporation neuer Landeserwerbungen, unter Genehmigung des Landtages der Monarchie, erfolgt sei, so kämen unzweifelhaft die neuerworbenen Gebietsteile in denselben Erbgang wie die älteren, hätten also von da an denselben Herrscher, wie diese und bildeten fremden Staaten gegenüber mit ihnen ein Ganzes. Dagegen blieben ihre inneren Verhältnisse, insbesondere ihre Gesetzgebung, insolange verschieden und ihrer bisherigen Stellung gemäss, als die preussische Gesetzgebung nicht ausdrücklich daselbst eingeführt sei.

Als eine Ausnahme führt v. Rönne an — und es erscheint als eine solche, welche wenn schon sonst, so besonders hier geeignet ist, die Regel zu bestätigen — die Kabinettsordre vom 29. März 1837. Dieselbe hat nämlich bezüglich der Anwendung der preussischen Gesetze in den Orten, welche bei Grenzregulierungen auf Grund abgeschlossener und bestätigter Grenzrezesse als Gebiete der Monarchie anerkannt, oder infolge eines Austausches an dieselbe abgetreten sind oder sich noch in der Verhandlung befinden, folgende Bestimmungen getroffen:

a) in allen Fällen, in denen die Grenzregulierung nur verdunkelte und ungewisse Grenzen festgestellt hat, sind die preussischen Gesetze, Verordnungen und Vorschriften, die in demjenigen Gerichtsbezirke gelten, dem die bisher streitigen Gebietsteile definitiv überwiesen sind, auch in diesem letzteren durch die ursprüngliche Publikation für eingeführt zu erachten;

b) dagegen sollen in denjenigen Gebietsteilen, welche seit Einführung der preussischen Gesetzgebung in die neu- und wiedereroberten Provinzen infolge abgeschlossener Grenzregulierungsrezesse an Preussen neu abgetreten worden, die preussischen Gesetze, Verordnungen und Vorschriften vom 1. Juli 1837 ab, unter Beobachtung der Grundsätze desjenigen Patents in Kraft treten,

wodurch die preussische Gesetzgebung in die Provinz, zu welcher das neuerworbene Gebiet fortan gehört, neu- oder wiedereingeführt worden ist;

c) nach den zu a und b gedachten Bestimmungen soll in allen Fällen verfahren werden, in welchen künftighin, zufolge der mit benachbarten Staaten abgeschlossenen Grenzrezesse, entweder zweifelhafte und verdunkelte Grenzen festgestellt worden sind, oder Gebietsabtretungen stattgefunden haben, wobei die Minister der Justiz und des Innern ermächtigt sein sollen, in solchen Fällen den Zeitpunkt, mit dem die preussische Gesetzgebung in das neuerworbene Gebiet eingeführt werden soll, durch ein in die Amtsblätter der betreffenden Provinz aufzunehmendes Publikandum zu bestimmen.

Eine Ausnahme ist in dieser Kabinettsordre aber nicht einmal zu erblicken, vielmehr leuchtet aus jeder Bestimmung der Grundgedanke der Regel wieder heraus. Als Ausnahme müsste es anzusehen sein, wenn in den von der Kabinettsordre angeführten Fällen sich die Regelung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse ohne jegliches Zutun der Behörde, wenn möglich gar gegen deren Willen vollzöge. Dem aber will doch die scheinbare Ausnahme nur vorbeugen. Und darum kann man die Kabinettsordre vielmehr als einen Modus bezeichnen, die Regel auch auf solche Fälle anwendbar zu machen, wo eine ausdrückliche Regelung wegen des nicht völlig feststehenden Objektes unmöglich ist. Deutlich geht aus den Bestimmungen der Grundgedanke hervor, dass es auch bei diesen kleinen Grenzregulierungen eigentlich der Einführung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse des Gebietes, dem das neue zugeschlagen wird, durch ein Gesetz bedürfe, und man davon nur deshalb eine Ausnahme mache, weil die Regel in diesem Falle praktisch unanwendbar ist. Insofern nur kann die Kabinettsordre von 1837 aus Ausnahme angesprochen werden.

Uebrigens meint v. Rönne[1]), ob diese Vorschrift der Kabinettsordre vom 29. März 1837 nur bezüglich derjenigen Landesteile zur Anwendung käme, welche zur Zeit ihres Erlasses den preussischen Staat bildeten, oder auch für die seitdem neu hinzugetretenen Landesteile, auf welche sie nicht durch spätere Publikation ausgedehnt worden seien, sei streitig, könne jedoch dahingestellt bleiben, da bei späteren Gelegenheiten der Gebietsände-

1) A. a. O. S. 199.

rung die neue Regelung der Rechtsverhältnisse durch besondere mit dem Landtage der Monarchie vereinbarte Gesetze festgestellt worden sei, was aus Gründen der Rechtssicherheit auch als notwendig und allein richtig bezeichnet werden müsse.

Dass für das bayrische Verfassungsrecht die gleiche Anschauung massgebend ist, wie die v. Rönne für Preussen aufgestellte Norm, sagt ausdrücklich Pözl in seinem Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechtes[1]). Auch Pözl stellt wie v. Rönne den Staat in seiner völkerrechtlichen Beziehung gegenüber anderen Staaten in Gegensatz zu den staatsrechtlichen Verhältnissen in seinem Inneren. Darum stellt auch er zuerst fest, dass die neuerworbenen Gebietsteile mit der Einverleibung in denselben Erbgang kommen, wie die älteren; dass sie also fortan denselben Regenten haben mögen wie diese, und fremden Staaten gegenüber mit den alten Gebietsteilen ein geschlossenes Ganzes bilden. Ihre inneren Verhältnisse, insbesondere ihre Gesetzgebung blieben dagegen in solange verschieden und ihrer früheren Stellung gemäss, als die bayrische Gesetzgebung nicht ausdrücklich daselbst eingeführt sei. Bezüglich der Verfassung glaubt Pözl einen Unterschied machen zu müssen, je nachdem ob es sich um ein Gemeinwesen mit selbständiger Verfassung handele oder um blosse Teile eines grösseren staatsrechtlichen Ganzen. Im ersteren Falle müsse auch die Verfassung aufrechterhalten bleiben, bis die bayrische ordnungsmässig an ihrer Stelle eingeführt sei, dagegen müsse die bayrische Verfassung sofort mit der Erwerbung Gültigkeit erlangen, wenn es sich um Erwerbungen der letztgenannten Art handele.

Allein diese letztgenannte Unterscheidung, so wichtig sie im allgemeinen sein kann, braucht für den vorliegenden Fall nicht weiter erörtert zu werden, da wie noch weiter unten zu besprechen ist, die Polizeiverordnungen mit der Kommunalverfassung an sich nichts zu tun haben.

An dieser Stelle würde als Gewährsmann für die Auffassung im Bayrischen Staatsrecht noch die Ansicht Seydels anzuführen sein; es wird sich jedoch empfehlen, seine Ausführungen an einer späteren Stelle zu erörtern.

Auch im hessischen Staatsrecht scheint man an dem Gedanken festgehalten zu haben, dass bei einer Einverleibung fremder Gebietsteile ein besonderer Akt erforderlich sei, um die Verhält-

---

1) Pözl a. a. O. S. 44.

nisse des ursprünglichen Staatsgebietes auf die neu erworbenen Gebietsteile zu übertragen, wie dies aus den Ausführungen von Weiss[1]) hervorzugehen scheint, wenn er meint: für die Folge sollten in den sämtlichen Gebietsteilen des Grossherzogtums Hessen gleiche Staatseinrichtungen, öffentliche Rechte und Verbindlichkeiten aller Distrikte bestehen — obgleich noch zur Zeit — gemeint ist im Jahre 1837 — wie früher manche Verschiedenheiten zwischen den Domanial- und Souveränitätslanden existierten, und ausserdem in der hessischen Rheinprovinz, im Verhältnis zu den beiden diesseitigen Provinzen Ausnahmen begründet seien, bis das für das ganze Grossherzogtum versprochene bürgerliche und peinliche Gesetzbuch, sowie ein Gesetzbuch für das Verfahren in Rechtssachen eingeführt, und auf diese Weise und durch Vereinbarung mit den Standesherrschaften die Einführung einer vollkommen gleichförmigen Staatsverwaltung möglich gemacht sein würde. Bezüglich künftiger Erwerbungen macht Weiss einen Unterschied, ob es Erwerbungen zum Staatsvermögen, oder zum Privatvermögen der regierenden Familie seien. Wenn dies nach den Rechtstiteln des Erwerbs feststände, so müsse, wenn die neue Erwerbung als Staatsgut zu betrachten sei — und das sei namentlich in dem Falle anzunehmen, wenn die neue Erwerbung durch Aufwendung von Staatskräften bewirkt worden sei — dieselbe auch dem Stammlande inkorporiert werden und teile folgerecht auch dessen Verfassung. Es ist wohl anzunehmen, dass auch hier in dem Akte der Inkorporation ein solcher der Einführung des Artikels 3 der Verfassungsurkunde zu sehen ist. Welche Grundsätze bei Erwerbungen zum Privatvermögen der regierenden Familie zu gelten haben, scheidet hier vollständig aus.

Weniger allgemein scheint in Württemberg der Grundsatz ausgebildet gewesen zu sein, dass in neuhinzutretenden Gebieten die rechtlichen Verhältnisse des aufnehmenden Landes erst ausdrücklich eingeführt werden müssten; jedoch mag es sich hier um eine ausdrücklich ausgesprochene Bestimmung der Verfassungsurkunde handeln. Und selbst dort sah man sich genötigt, bezüglich der Verhältnisse in der Verwaltung, und das ist eben für den vorliegenden Fall das wichtige, besondere Bestimmungen zu treffen.

Robert v. Mohl, welcher in seinem Werke über das Staatsrecht des Königreiches Württemberg im § 24 der Einverleibung

1) Weiss a. a. O. S. 106 f.

neuer Erwerbungen ein besonderes Kapitel widmet, schreibt darin [1]): Nicht nur die bei Abschluss des Verfassungsvertrages vorhandenen Bestandteile des Königreiches sollten für alle Zeiten ein Ganzes bilden, soweit Gesetze dies vergewissern könnten; sondern es müssten auch etwaige künftige Erwerbungen sogleich demselben einverleibt werden und seine Verfassung teilen. Wenn nämlich das Königreich einen neuen Landeszuwachs durch Kauf, Tausch oder auf andere Weise erhalte, so sei diese neue Erwerbung alsbald in die Gemeinschaft des Staates aufzunehmen. Da diese Vereinigung von der Verfassungsurkunde selbst ausgesprochen sei, so bedürfe es keiner besonderen Verabschiedung mehr, um ein solches neuerworbenes Gebietsstück zu inkorporieren, sondern die Teilnahme erfolge von selbst in dem Augenblicke der Uebergabe an den württembergischen Staat, möge sie besonders ausgesprochen sein oder nicht. Alle Vorteile und Pflichten der Verfassung und Gesetzgebung hätten somit von diesem Augenblicke an verbindende Kraft für die Einwohner. Es leuchte von selbst ein, dass unter diesen Umständen neu zu erwerbenden Landesteilen keine Versprechungen hinsichtlich der Beibehaltung ihrer bisherigen verfassungsrechtlichen Einrichtungen gemacht werden können; sie müssten dieselben mit der Verfassung des Hauptlandes vertauschen. Eine Unmöglichkeit dieser Vereinigung wäre zugleich eine Unmöglichkeit der Erwerbung.

In der Verwaltung dagegen könnten die neu erworbenen Gebietsteile ihre eigentümlichen Rechtsinstitute beibehalten, wenn dieselben weder mittelbar noch unmittelbar den konstitutionellen Grundsätzen zuwiderliefen.

Auch aus diesen Aeusserungen geht doch zur Genüge hervor, dass man davor zurückschreckte, zugleich mit dem Akte der äusseren Vereinigung die gesamten inneren Verhältnisse mit einem Schlage und ohne weitere Rücksichten zu vereinheitlichen.

Fasst man die obigen Erörterungen noch einmal in Kürze zusammen, so kommt man zu dem Ergebnis, dass es fast allgemein anerkannte und allgemein geübte Praxis der Staaten war und ist, bei Einverleibungen bisher fremder Gebietsteile, die auf die inneren Verhältnisse derselben bezüglichen bisherigen Normen solange als zurecht bestehend zu betrachten, bis durch besonderen Akt die bezüglichen Vorschriften des einverleibenden Staates in

1) Mohl a. a. O. S. 153.

den einverleibten Gebieten eingeführt werden.

Um den Sinn der vorgenannten Staatenpraxis zu ergründen, ist es von grösstem Wert zu untersuchen, welcher Gedanke dieser Praxis denn eigentlich zu Grunde liegt.

Als Ausgangspunkt für die Erörterung dieser letzten Frage ist folgender Grundgedanke zu betrachten: Für die Frage, was Recht ist, nicht nur inhaltlich, sondern auch für welche Zeit und innerhalb welchen Gebietes das neue Recht gelten solle, ist lediglich der Wille des Gesetzgebers massgebend, und zwar der in der vorgeschriebenen Form geäusserte Wille des Gesetzgebers.

Ueber den Umfang dieses gesetzgeberischen Willens kann man mit JEBENS (a. a. O. S. 509 ff.) sagen, dass ihm selbst das nicht versagt sei, in letzter Beziehung dahin Bestimmung zu treffen, dass nur ein minimaler Teil des seiner Herrschaft unterstellten Gebietes von dem Gesetz ergriffen werde, ebensowenig aber auch, dass das Gesetz von der Zeit ab, da das gesetzliche Gebiet etwa noch eine Erweiterung erfährt, sich auf den hinzutretenden Gebietsteil miterstrecke, dass ihm als ein Ganzes das jeweilige Gebiet unterworfen werde. Auch die neueste Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes nehme soweit keinen abweichenden Standpunkt ein, wenn schon im Ausdruck der Kern dieser Sätze nicht voll auf seine Rechnung komme. „Tatsächlich indes wäre es zum mindesten wider den Brauch aller Staaten und Zeiten, wenn ein Gesetz etwa mit der ausdrücklichen Klausel versehen werden sollte: es trete über die Grenzen des ihm schon bei Erlass unterworfenen Gebietes auch für alle — bestimmte oder unbestimmte — später hinzuwachsenden Gebietsteile von da ab in Geltung — ein Brauch, der auch damit noch keineswegs verlassen wird, dass ein Gesetz mit dem Zusatz: „für den gesamten Umfang des Staatsgebietes“ oder auch ohne Bezeichnung seines Geltungreiches ergeht.

Dieser feststehende Brauch lasse sich ohne Zwang nur auf das Nichtbestehen einer solchen Intention des Gesetzgebers, also nur darauf zurückführen, dass der Gesetzgeber es nicht als seine Aufgabe angesehen habe, mit unbekannten Grössen der Zukunft, mit dann erst hervortretenden Bedürfnissen zu rechnen, seine Fürsorge vorgreifend auch schon auf sie zu erstrecken. Ein wichtigeres Bedenken erblickt JEBENS darin, im Einzelfalle etwa eine stillschweigende Willenserklärung gegenteiligen Inhaltes als gegeben anzusehen, ihre Annahme erst nach Erweiterung des alten Gebietes vielleicht darauf zu gründen, dass es sich dann immerhin

als wohl angebracht erwiese, wenn die Bestimmung bei ihrem ersten Erlasse zugleich für die neuen Gebietsteile ergangen wäre. Auch in ganz anderen Richtungen führten ja veränderte Umstände oft genug dazu, dass ein Gesetz in seiner ersten Fassung in dem danach ihm zukommenden Sinne nicht mehr alles, was vielleicht das inzwischen erweiterte Bedürfnis erheischt, vollauf decke; und doch werde daraus allein nicht die Berechtigung abgeleitet werden dürfen, dem Gesetzgeber Intentionen zuzuschreiben, von denen er selbst füglich nicht ausgegangen sein könne, die ihm mehr oder minder ferngelegen haben müssen. Dasselbe, meint Jebens, sei in dem gegebenen Falle zu beachten. Die Aufgabe einer Rekonstruktion des gesetzgeberischen Willens schliesse nicht auch das Recht in sich, das Gesetz in einem davon abweichenden Sinne, der erst aus veränderten Umständen, als der dann geeignetste, als der auch ihnen voll entsprechende sich ergibt, zu korrigieren.

Genau dieselben Gesichtspunkte sind es, nach denen Seydel den Umfang der Wirkung der Gesetze erörtert[1]). Da die Wirksamkeit der Gesetze nicht auf ihrer örtlichen Bekanntmachung, sondern auf der Aeusserung des gesetzgebenden Willens beruhe, so obwalte kein Hindernis, dass das Geltungsgebiet der Gesetze sich von selbst ausdehne. Es sei dies überall der Fall, wo der Inhalt des Gesetzes zweifellos die Absicht bekundet, dass das Gesetz im ganzen jeweiligen Staatsgebiete oder Amtsbezirke gelten solle. Eine solche Absicht sei z. B. unbedingt hinsichtlich der Verfassungs- oder Staatsgrundgesetze anzunehmen. Wo hingegen diese gesetzgeberische Absicht nicht bestimmt erkennbar sei, da bedürfe es zur Ausdehnung der räumlichen Wirksamkeit des Gesetzes eines neuen gesetzgeberischen Aktes. Diese Ausdehnung dürfe nicht als Verkündung bestehenden, sondern müsse als Schaffung neuen Rechtes aufgefasst werden.

Wie aus dem obigen ersichtlich, ist Seydel keineswegs ein absoluter Leugner der Möglichkeit einer ipso-jure-Ausdehnung; er hält eine solche für möglich überall da, wo der Inhalt des Gesetzes „zweifellos eine dahingehende Absicht erkennen lässt".

Es kann nach den obigen Ausführungen wohl als feststehend angenommen werden, dass in der Regel Gesetze nur für das Gebiet Geltung haben, das im Augenblicke der Verkündung zum Staatsgebiete gehört, denn die Staatenpraxis hat, gestützt auf eine

1) Seydel a. a. O. S. 557.

vielfache theoretische Erörterung bedeutender Autoren, stets nach dieser Regel verfahren.

Uebrigens ist die Idee dieser Regel keineswegs neu, und nur in der neudeutschen Gesetzgebungspraxis geübt worden, denn dass schon im alten deutschen Bunde der Grundsatz gegolten hat, dass Gesetze nur innerhalb der Grenzen gelten sollten, welche das Staatsgebiet bilden, geht deutlich aus den Ausführungen von ZACHARIAE hervor, der die gesetzgebende Gewalt des Staates in zweifacher Weise für beschränkt erklärt; einmal insofern, als sie begrenzt sei, wie jede menschliche Macht und Willkür und nur verfügen könne über Gegenstände, welche in die Sphäre des Staates überhaupt hineingehören. Damit will ZACHARIAE die Objekte kennzeichnen, welche von der Gesetzgebung wirksam ergriffen werden können. Dann aber erklärt er die gesetzgebende Gewalt auch für territorial beschränkt, wenn er sagt: die verbindliche Kraft der Gesetze beschränkt sich allerdings, wie die Wirksamkeit der Staatsgewalt überhaupt, auf die Grenzen des Staatsgebietes“ [1]).

III. Analoge Anwendung der Staatspraxis.

Wenn man die Ergebnisse des I. und II. Abschnittes noch einmal kurz zusammenstellt, so ergibt sich daraus folgender Schluss: Es steht nichts im Wege, die Verhältnisse bei der Eingemeindung eines Gemeindebezirks in einen anderen nach denselben Gesichtspunkten zu regeln, welche bei der Einverleibung eines Staatsteiles in einen anderen Staat in Geltung sind. Die Gesichtspunkte, nach denen sich das Verfahren bei Einverleibung von Staatsteilen in einen Staat regelt, gipfeln in der Regel, dass in dem neueinverleibten Staatsteile die Gesetze des einverleibenden Staates durch besonders erlassenes Gesetz eingeführt werden müssen, um in dem neuerworbenen Gebietsteile Geltung zu haben; daher kann von einer ipso-iure-Ausdehnung von Vorschriften, welche in dem alten Gebiete gelten, auf das neuhinzukommende keine Rede sein. Demnach ist die Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes, wonach bei einer Eingemeindung die Polizeiverordnungen des eingemeindenden Bezirks sich ohne weiteres auf das eingemeindete Gebiet ausdehnen, falsch, und es ist erforderlich, dass die Polizeiverordnungen des eingemeindenden Bezirkes, um in dem eingemeindeten Teile Geltung zu erlangen, für diesen neuhinzutretenden Teil eines

1) ZACHARIAE a. a. O. S. 87 ff.

gänzlich neuen Erlasses bedürfen. Das ist das Ergebnis der vorstehenden Erörterungen.

Die Wichtigkeit der hier wiedergegebenen Meinung wird gestützt durch die Erörterungen einer Reihe namhafter Autoren.

Bornhak hat in seinem Staatsrecht[1]) zu der Frage nach Wirkung einer Eingemeindung auf die ortspolizeilichen Vorschriften des eingemeindeten Bezirks ausdrücklich Stellung genommen. Nach ihm erlässt jede Polizeibehörde die Polizeiverordnung innerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit, also für einen bestimmten Bezirk, der in der Regel mit einem kommunalen Bezirke sich decken werde. Fraglich könnte nur erscheinen, ob dann, wenn jener Bezirk später verändert werde, z. B. durch Inkommunalisierung ländlicher Gebiete in eine Stadt, durch Vereinigung eines Kreises mit einer Provinz, die auf Polizeiverordnungen beruhenden Rechtsnormen des ursprünglichen Bezirks, ohne weiteres von Rechts wegen auf das angeschlossene Gebiet übertragen würden. Diese Frage sei zu verneinen. Eine derartige Bezirksveränderung habe, wenn sie gleichzeitig eine Inkommunalisierung sei, allerdings die Bedeutung, das ganze kommunale Verfassungsrecht auf das angeschlossene Gebiet zu übertragen, da die Verfassung einer Körperschaft nur eine einheitliche sein könne. Allein die Polizeiverordnungen hätten doch mit der Kommunalverfassung nichts zu tun. Auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung bewirke eine Bezirksveränderung an sich nie etwas anderes, als eine anderweite Regelung der örtlichen Zuständigkeit der Behörde. Deshalb sei auch grundsätzlich nicht anzunehmen, dass eine Bezirksveränderung das Geltungsgebiet einer Polizeiverordnung berühre. Eine Ausnahme sei nur anzuerkennen, wenn es sich um einen einzigen Ortspolizeibezirk handelt. Es erscheine nach Lage der Gesetzgebung unmöglich, dass eine Polizeiverordnung nur für einen Teil eines Polizeibezirkes erlassen werde, demnach sei es der Wille des Gesetzgebers, dass das Polizeirecht eines Ortsbezirkes unter allen Umständen ein einheitliches sei, und aus diesem Grunde müssten die Verordnungen des ursprünglichen Bezirkes als auch auf die Anschlüsse mitübertragen gelten.

Bei Bornhak kann es keinem Zweifel unterliegen, dass er eine Nicht-ipso-iure-Ausdehnung als Regel annimmt. Was die eine von ihm angeführte Ausnahme anbetrifft, so nennt Jebens schon

---

1) Bornhak a. a. O. S. 145 f.

den Grundgedanken einigermassen dunkel. Dass aber eine Notwendigkeit nicht besteht, dass die Polizeiverordnungen im ganzen Polizeidistrikt die gleichen seien, dass Sondervorschriften bestehen können für einzelne Gebietsteile, ist oben an Hand von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes erörtert [1]).

Als Theoretiker für die Materie des Polizeiverordnungrechtes in Preussen ist von ganz besonderer Bedeutung Rosin. In seinem Werke über dieses, stellt auch er sich voll und ganz auf den hier vertretenen Standpunkt. Seine Ausführungen zu der aufgeworfenen Frage lauten [2]): „Die Bezirke der Polizeibehörden können auf dem dafür gesetzlich bestimmten Wege verändert werden. Es ist dabei in Theorie und Praxis namentlich die Frage zweifelhaft geworden, ob bei einer Vergrösserung eines Polizeibezirkes die in demselben geltenden Polizeiverordnungen von selbst in dem Gebietszuwachs Gültigkeit erlangen. Dieselbe ist in der Regel zu verneinen, da Rechtsätze prinzipiell nur für dasjenige Gebiet Kraft haben und behalten, für welches sie durch den Willen des Gesetzgebers erlassen und verkündet worden sind. Bestätigt wird dies auch durch die Analogie der Staatspraxis, nach welcher in neuerworbenen Gebietsteilen die in den alten Provinzen geltenden Gesetze regelmässig erst durch besondere gesetzliche Anordnung in Kraft gesetzt werden. Indessen ist auch hier in Analogie des Staatsrechtes eine Ausnahme für solche Rechtssätze zuzugeben, welche nach dem Willen des Gesetzgebers das Gebiet als eine notwendige Einheit ergreifen, eine Voraussetzung, welche bei Polizeiverordnungen namentlich da zutreffen wird, wo dieselben Pflichten der Bürger im Verhältnisse zu der mit dem Polizeibezirk zusammenfallenden und mit ihm gleichmässig vergrösserten Kommune in einer unbedingt als einheitlich vorausgesetzten Weise bestimmen".

In einer Anmerkung spricht Rosin näher über die Ausnahmen von seiner Regel. Er gibt einige Beispiele als solche Polizeiverordnungen, welche „die Pflichten der Bürger im Verhältnis zu der mit dem Polizeibezirk zusammenfallenden und mit ihm gleichmässig vergrösserten Kommune in einer unbedingt als einheitlich vorausgesetzten Weise bestimmen", könnten unter anderen diejenigen angesehen werden, welche in Bezug auf die Unterhaltung des Bürgersteigs die Verpflichtung der Adjazenten — einzelner Gemeindemitglieder im Gegensatze zur Gemeinde selbst —

1) Vgl. oben S. 23 ff.

2) Rosin a. a. O. S. 212 f.

regeln; ebenso etwa die den Anschluss an das städtische Kanalnetz betreffenden, nicht dagegen solche über die innere Hausbeleuchtung, die Beseitigung der Ofenklappen, das Schlafstellenwesen u. s. w.

Den von Rosin angeführten Ausnahmefällen kann jedoch nur dann zugestimmt werden, wenn nach Lage der Sache unbedenklich mit der bereits bei Erlass der Verordnung vorhanden gewesenen Absicht des Gesetzgebers, zugleich spätere Gebietserweiterungen zu treffen, gerechnet werden darf.

Wie schon in der Einleitung zur vorliegenden Ausführung betont wurde, liegt die Bedeutung der hier aufgeworfenen Frage hauptsächlich auf praktischem Gebiete. Es handelt sich keineswegs etwa um eine lediglich theoretisch interessante Erörterung zweier entgegenstehenden Ansichten. Gerade diese erhebliche Bedeutung der Frage für die Praxis veranlasst Schmidt [1]) entschieden die Ansicht des Oberverwaltungsgerichtes, als für die Praxis, namentlich von besagtem Gerichtshof in dieser Allgemeinheit aufgestellt, für geradezu gefährlich abzuweisen. Er hält die Ansicht des Oberverwaltungsgerichtes einerseits für nicht ausreichend begründet, und erklärt anderseits, dass erhebliche praktische und rechtliche Gründe dagegen sprechen. Schliesslich kommt er zu dem Ergebnisse, dass man zu unterscheiden habe: Bei der Eingemeindung einer Gemeinde oder einzelner Grundstücke in eine andere Gemeinde trete mit dem Tage, an welchem die Bezirksveränderung wirksam werde, ohne besonderen Beschluss oder Förmlichkeit, in den eingemeindeten Teilen die auf dem Herkommen oder Ortsgesetzen bezw. Steuerordnungen beruhende Ortsverfassung der Gemeinde in Kraft, welcher sie zugelegt worden seien. Andrerseits träte an demselben Tage die bisherige Ortsverfassung, welche das Bestehen einer eigenen selbständigen Gemeinde bezw. die Zugehörigkeit zu einer solchen zur Grundlage hatte ausser Kraft, denn die Kommunalverfassung könne nur eine einheitliche sein. Dagegen blieben, dem Grundsatze entsprechend, dass Rechtsnormen nur in dem Gebiete Geltung haben, für welches sie erlassen sind, und die Geltung behalten, bis sie aufgehoben werden, die bisherigen Ortsgesetze, welche auf die Ortsverfassung keinen Bezug haben, und die Polizeiverordnungen in den eingemeindeten Teilen bestehen, zu welchen praktischen Ergebnissen würde man

1) A. a. O. S. 28.

auch kommen, meint SCHMIDT, wenn im Falle der Eingemeindung einer Landgemeinde mit durchaus ländlichem Charakter in eine Stadt, ohne weiteres z. B. die in ersterer geltende Bauordnung aufgehoben und durch die städtische, ganz anderen Verhältnissen angepasste ersetzt würde? Sollten Rechtsnormen dieser Art, welche in der durch Eingemeindung vergrösserten Gemeinde in Kraft stehen, an die Stelle der Normen gesetzt werden, welche in dem eingemeindeten Gebiete in Geltung geblieben sind, so müssten sie für den Gebietszuwachs ordnungsmässig neu erlassen und verkündet werden.

Dass die von ROSIN für das Gebiet des preussischen Polizeiverordnungsrechts und von SCHMIDT ganz besonders für die Verhältnisse in den Rheinischen Landgemeinden vertretene Ansicht auch für das Geltungsgebiet ausserpreussischen Polizeirechts anerkannt ist, zeigen mit Rücksicht auf die bayrischen Verhältnisse die unzweideutigen Ausführungen von KARNER über die Geltung der ortspolizeilichen Vorschriften und Ortsstatute[1]).

C. Schluss.

Wenn in den vorangegangenen Ausführungen versucht worden ist, die Wirkung einer Eingemeindung auf die Polizeiverordnungen des eingemeindeten Bezirkes zu untersuchen und das Ergebnis schliesslich dahin festgestellt worden ist, dass die Verhältnisse bei einer Eingemeindung nicht nach anderen Gesichtspunkten zu beurteilen seien, als sie bei Einverleibung von fremden Gebieten in einen Staat gelten, so ist es doch interessant, zum Schlusse noch die Betrachtungen von JEBENS[2]) anzuführen, welcher die Anlehnung an die entwickelten Gesichtspunkte, die für das Staatsrecht gelten, nicht einmal für absolut erforderlich hält, um zu demselben Ergebnisse zu gelangen. Er meint, die Ansicht, dass sich die Polizeiverordnungen des eingemeindenden Bezirks nicht ohne weiteres auf das eingemeindete Gebiet ausdehnen, könne auch unabhängig von obigen Gesichtspunkten bestehen. Insbesondere liege auch gegenüber dem für ein engbegrenztes Gebiet berufenen Gesetzgeber nicht minder, wie gegenüber dem für den gesamten Staatsumfang berufenen die Vermutung durchaus fern, er habe sich von vorneherein angelegen sein lassen, zugleich die Verhält-

1) A. a. O. S. 209 f.

2) JEBENS a. a. O. S. 509 f.

nisse anderer, ihm noch ganz fremder Gebietsteile in Rücksicht auf die Eventualität zu regeln, dass immerhin dereinst dieser oder jener Teil gleichfalls seinem Reiche noch hinzutreten könne". Dennoch bleibe diese Analogie von Bedeutung, wenn es auch nur unter dem Gesichtspunkte sei, dass der „kleine" Gesetzgeber, wenn er überhaupt noch auf den Gedanken käme, ob nicht schon bei der ersten Ausgestaltung seiner Vorschriften, diesen alsbald und zugleich etwa später hinzutretende Gebietsteile mitzuunterwerfen sein möchten, doch im Hinblick auf den ausgetretenen Weg seines grossen Kollegen und Meisters wenig geneigt sein würde, von diesem Wege abzugehen. Er werde sich sagen müssen: hat einmal dieser regelmässig nach etwaigen Gebietserweiterungen das dazu sich eignende Recht des älteren Staatsgebietes auf das hinzutretende ausdrücklich ausgedehnt, so liegt darin deutlich genug das Bekenntnis enthalten, dass er von vorneherein über das alte Gebiet hinauszugreifen Bedenken getragen, mindestens derartiges nicht gewollt habe; das müsse für ihn — den kleinen — Grund genug sein, diesem Vorbilde zu folgen.

Die fast einstimmige Ansicht aller genannten Schriftsteller, welche mit ihren Ausführungen alle die Meinung unterstützen, die das Kammergericht bis zu seiner neuesten Entscheidung für die allein richtige erklärt hat, dürfte Grund genug sein, in dem Meinungskampfe zwischen dem Oberverwaltungsgerichte und dem Kammergerichte, der Auffassung des letzteren entschieden beizutreten, und für die Folge als Norm die Regel aufzustellen, dass bei einer Eingemeindung keineswegs die Polizeiverordnungen des eingemeindenden Teiles sich ohne weiteres auf das eingemeindete Gebiet ausdehnen, sondern die ortspolizeilichen Vorschriften des eingemeindeten Teiles solange in diesem in Geltung bleiben, bis diejenigen des eingemeindenden Bezirkes für den Gebietszuwachs ausdrücklich neu erlassen sind.